

Índice

Agradecimentos	3
Resumo/Abstract	4
Abreviaturas.....	5
Introdução	7
1. Enquadramento teórico.....	13
1.1 – Desenvolvimento económico e humano.....	14
1.2 - Ajuda ao desenvolvimento e cooperação para o desenvolvimento.....	17
1.3 – Eficácia do desenvolvimento e capacitação	28
2. Cooperação portuguesa.....	31
2.1 – O programa de cooperação de Portugal.....	31
2.2. – Acompanhamento e avaliação de projectos de desenvolvimento	37
3. A cooperação portuguesa em Timor: estudo de caso	40
3.1 - Contexto histórico, político e socioeconómico	40
3.2 – Projetos de desenvolvimento do Ensino Superior	43
3.3 – Análise da eficácia e capacitação dos projetos de desenvolvimento do Ensino Superior	47
3.3.1- Aplicação de um inquérito e análise dos resultados.....	47
3.3.2- Reflexões sobre as falhas na eficácia dos projetos e na capacitação	56
Conclusões.....	60
Referências bibliográficas	63
Anexos	74

“Education is the most powerful weapon which you can use to change the world.”

Nelson Mandela

Agradecimentos

Gostaria de agradecer à Professora Isabel Galhano, minha orientadora, pelo apoio e sugestões valiosas dadas durante este ano. Ao Professor Júlio Santos e ao Dr. Miguel Silva, investigadores do Centro de Estudos Africanos da Universidade do Porto (CEAUP) que através da sua experiência e contactos me ajudaram a encontrar o rumo certo para esta investigação.

Quero também agradecer à Dra. Raquel Marchant, adida cultural de Portugal em Timor-Leste, ao Professor Luís Amaral, coordenador da Fundação das Universidades Portuguesas e ao Dr. António Nunes do IPAD pela disponibilidade em responderem às minhas perguntas. Deixo também uma palavra de apreço a todos os estudantes timorenses e professores que responderam aos questionários e se disponibilizaram para fornecer mais informações para esta investigação.

Não posso deixar de agradecer também à Dra. Elisabeth Ribeiro e aos meus colegas da Reitoria da U.Porto, em particular à equipa Erasmus Mundus, o apoio nesta fase, particularmente na etapa final da entrega da dissertação.

Agradeço também aos meus amigos que sempre acreditaram na conclusão deste mestrado com sucesso, em especial Joana Cruz, Ana R. Silva, Lisa Dequech, Sara Martins, Sónia Leonardo, Salomé Marques, e um obrigado especial a Diogo Silva que contribuiu muito na recolha de dados para este trabalho.

Por todo o apoio que me deu ao longo destes anos e por ter sempre estado ao meu lado e acreditado em mim, mesmo nos momentos mais difíceis, agradeço também ao meu namorado, Luís Filipe Tomás.

Por último, um muito obrigado aos meus pais, José Manuel Cunha e Marília Cruz, que sempre me incentivaram, acreditaram em mim e me apoiaram ao longo da minha vida académica. Sem eles nada do que sou hoje seria possível.

Resumo/Abstract

A educação é um dos mais importantes fatores a ter em conta no desenvolvimento de um país. Esta premissa é ainda mais fulcral em países que só muito recentemente alcançaram independência e estabilidade, como Timor-Leste. Os jovens são essenciais na reconstrução do país e é, por isso, determinante a formação de indivíduos responsáveis e com os conhecimentos necessários para fazer face às dificuldades neste processo. Para tal, Timor tem apostado fortemente no setor da educação, em especial ao nível do Ensino Superior. A Universidade Nacional de Timor Lorosa'e (única instituição pública do país) tem investido em programas de mobilidade e cooperação com outras instituições estrangeiras e, em especial, portuguesas, com o objetivo de capacitar a sua comunidade académica e desenvolver a própria universidade. Este estudo pretende não só clarificar alguns conceitos (desenvolvimento económico e humano, ajuda e cooperação, eficácia e capacitação), vitais para o trabalho de campo, mas também analisar o que tem sido feito na UNTL definindo propostas para melhoria.

Palavras – chave: Desenvolvimento, eficácia, capacitação, Ensino Superior

Education is one of the most important factors to taken into account in the development of a country. This premise is even more imperative in countries where only recently independence and stability were achieved, such as East Timor. Young people are essential to rebuild the country and therefore is crucial to train responsible individuals with the skills to address the difficulties in this process. Being so, Timor has invested in the education sector, namely at the Higher Education level. The National University of East Timor (the only national university in the country) has financed mobility and cooperation programmes with foreign institutions particularly Portuguese, aiming at the capacity building of the academic community and at the development of the university. This study intends not only to clarify some concepts (economic and human development, aid and cooperation, effectiveness and capacity building) crucial in the fieldwork but also to analyze what has been done in UNTL defining proposals for improvement.

Keywords: Development, effectiveness, capacity building, Higher Education

Abreviaturas

AAA – Agenda para a Ação de Acra

A&A – Acompanhamento e avaliação

ACP – África, Caraíbas e Pacífico

APD - Ajuda Pública ao Desenvolvimento

CAD – Comité de Ajuda ao Desenvolvimento

CP - Cooperação Portuguesa

CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CRUP – Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas

ENED – Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento

FED – Fundo Europeu de Desenvolvimento

FIB – Felicidade Interna Bruta

FMI – Fundo Monetário Internacional

FUP – Fundação das Universidades Portuguesas

IPAD - Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milénio

ONG - Organização não governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PALOP - Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PIB – Produto Interno Bruto

Capacitação e eficácia dos programas de desenvolvimento do Ensino Superior em Timor-Leste

PIC - Programa Indicativo de Cooperação

PRLP - Projeto de Reintrodução da Língua Portuguesa

TED – Tecnologia, Entretenimento e Design

UE - União Europeia

UNTIL - Universidade Nacional de Timor Lorosa'e

Introdução

Desenvolvimento é um termo corrente na atualidade, mas o sentido com que é usado nem sempre é claro, nem fácil de definir. Como referem Chari e Corbridge, “para muitas pessoas no hemisfério Norte, desenvolvimento é algo que acontece no Sul ou no Terceiro Mundo. É algo que acontece a outras pessoas. Mas, se refletirmos sobre isso por alguns segundos, vemos que não pode ser correto. Desenvolvimento no sentido de mudança social, económica e política acontece a todo o momento, em todo o lugar.” (Chari, Corbridge, 2008: 3)¹ Vemos, assim, que desenvolvimento se prende com mudanças em diferentes domínios da sociedade, sobretudo com aquelas cujos resultados são classificados como melhores do que antes. De facto, a definição de desenvolvimento segundo o dicionário Houaiss (Houaiss, 2003: 120) refere esta palavra como sinónimo de progresso, de crescimento, de aumento da capacidade ou das possibilidades de algo. Assim sendo, desenvolvimento, seja ele económico, tecnológico, social, cultural ou político é equiparado a progresso, sendo visto como um processo que pode acontecer em qualquer lugar, em qualquer altura.

No entanto, um dos usos mais comuns do termo - e que será utilizado ao longo deste trabalho - relaciona o conceito de desenvolvimento com os países em desenvolvimento (ver anexo I), maioritariamente localizados no hemisfério Sul. São estes países que, pelos seus baixos níveis de desenvolvimento e de estabilidade, necessitam de ajuda por parte da comunidade internacional. Os programas de ajuda fornecem recursos (materiais e humanos) e assistência aos Estados que deles necessitam. No entanto, a abordagem não deve ser apenas na disponibilização de recursos financeiros e humanos, mas também na transferência de conhecimentos e na aprendizagem por parte dos habitantes locais. Desta forma, os programas poderão ser verdadeiramente benéficos no desenvolvimento autónomo dos países. Se se trata de uma ajuda, parte-se do princípio de que esta vai contribuir com algo de benéfico para o desenvolvimento independente de certos grupos, comunidades ou países. Mas será que a ajuda é, de facto, benéfica? Com a crise financeira no ocidente, surge a necessidade de redefinir orçamentos e de averiguar a

¹ Tradução do autor a partir do original: “For many people in the global North, development is something that happens in the South or the Third World. It is something that happens to other people. But even a few moments’ thought shows this can’t be right. Development in the sense of social, economic and political change is happening all the time, everywhere.”

eficácia dos gastos financeiros com materiais, transportes e recursos humanos em função dos visíveis resultados obtidos. Os doadores questionam-se sobre a utilidade ou eficácia da ajuda, (assunto cada vez mais premente devido à já referida necessidade de redefinição orçamental e de gastos por causa da crise financeira) se esta, de facto, atingiu os objetivos de beneficência desejados.

É neste sentido que a comunidade internacional tem vindo a orientar os seus esforços para perceber se os programas têm a eficácia desejada. Esta discussão é ainda mais urgente tendo em conta os inúmeros desafios que os países doadores têm vindo a enfrentar, como por exemplo, a crise financeira e económica, a segurança e a volatilidade dos preços de alimentos e de petróleo, resultando na menor disponibilidade financeira para subsidiar programas de assistência a países menos desenvolvidos. Para além disso, a experiência em campo de voluntários e trabalhadores de organizações não governamentais (ONGs), assim como de colaboradores de inúmeras agências para o desenvolvimento mostra que há uma série de dificuldades no sucesso destes programas que não podem ser ignoradas. Estas vão desde problemas de comunicação devido a diferenças culturais, falta de planeamento e coordenação entre diferentes doadores, corrupção e canalização dos recursos da ajuda para outros fins, ao aproveitamento político por parte de diferentes poderes locais e regionais. (Polman, 2010: 11) Todos os aspetos acima referidos são um entrave na obtenção dos resultados esperados. De forma a concretizar este objetivo, devem canalizar-se todos os esforços para que os países beneficiários de assistência possam ter os recursos, ferramentas e conhecimentos necessários para que consigam enfrentar, de forma autónoma, os desafios e encontrar o seu lugar na economia mundial. É crucial que os países continuem a apostar na capacitação de indivíduos, instituições e países (e não apenas na canalização de recursos e assistência) para ultrapassar os constrangimentos e obter resultados eficazes.

A educação é um dos principais aspetos a desenvolver de modo a que as pessoas possam obter os conhecimentos adequados para concretizar as tarefas necessárias. Como se poderá ver nesta dissertação, uma característica crucial na avaliação do desenvolvimento de um país e da sua população é o acesso à educação, quer seja primária, secundária ou ao nível do Ensino Superior. Esta é uma das áreas prioritárias no desenvolvimento dos países, sendo um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio. A Organização das Nações Unidas, na Cimeira do Milénio, em 2000, definiu

oito Objetivos do Desenvolvimento do Milénio² que deverão ser cumpridos até 2015, e que englobam áreas como a redução da pobreza, o acesso à saúde e à educação, a igualdade e capacitação das mulheres, e o ambiente. Os ODM “têm (...) funcionado como elemento agregador e sintetizador de uma multiplicidade de metas, as quais vêm sendo enquadradas nos programas de atividades dos doadores internacionais. Tais metas apresentam também um calendário de atuação e indicadores mensuráveis que os diferentes Estados, beneficiários e doadores, se comprometeram a observar”. (Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa, 2005: 3)

Estes objetivos foram definidos para que as áreas prioritárias para o desenvolvimento não sejam descuradas e, em especial, para que a comunidade internacional possa esforçar-se no cumprimento das metas e dos resultados no tempo estabelecido.

Como já foi referido, a comunidade internacional tem vindo a discutir de forma recorrente a eficácia do desenvolvimento (foi, aliás, o tema central da Conferência de Busan de novembro de 2011³). A par da discussão sobre os recursos que devem ser gastos na ajuda (como já foi referido, um assunto cada vez mais relevante devido à necessidade dos principais países doadores de redefinirem orçamentos e gastos por causa da crise financeira), os tópicos mais abordados pela comunidade internacional prendem-se com a eficácia do desenvolvimento. Neste âmbito, têm-se realizado várias cimeiras e conferências sobre esta temática que serão descritas a seguir.

Em 2002, realizou-se em Monterrey, México, a Cimeira de Financiamento para o Desenvolvimento que se pautou “pelo consenso relativamente à necessidade de uma resposta global e integrada entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.” (Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa, 2005: 4) A discussão centrou-se, essencialmente, na mobilização mais eficaz de recursos financeiros para atingir os ODM. Nos anos que se seguiram, realizaram-se outras conferências subordinadas à eficácia, das quais resultaram a Declaração de Paris, em 2003, a Declaração de Roma, em 2005, a Agenda para a Ação de Acra, em 2008, e a Declaração de Busan de 2011. Todas estas conferências (cujos objetivos e conclusões serão abordados em detalhe mais

² Os oito Objetivos do Desenvolvimento do Milénio são: 1- Erradicar a pobreza extrema e a fome; 2-Alcançar a educação primária universal; 3 – Promover a igualdade de género e capacitar as mulheres; 4 – Reduzir a mortalidade infantil; 5 – Melhorar a saúde materna; 6 – Combater o VIH/Sida, malária e outras doenças; 7 – Assegurar a sustentabilidade ambiental; 8 – Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento. Informação disponível em <http://www.undp.org/content/undp/en/home/mdgoverview/>.

³ O 4º Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda teve lugar em Busan, na Coreia do Sul, de 29 de novembro a 1 de dezembro de 2011.

à frente nesta dissertação) tiveram como principal objetivo o acompanhamento e avaliação do trabalho que tem sido feito em prol do desenvolvimento.

Apesar das discussões em torno deste tema, a realidade é diferente. O exemplo seguinte mostra como um projeto, à partida bem-sucedido, pode tornar-se num fracasso, caso não haja um processo adequado de acompanhamento e avaliação. Numa das conferências TED⁴, David Damberger, trabalhador na ONG “*Engineers without borders*” (Engenheiros sem Fronteiras), proferiu uma palestra intitulada “*What happens when an NGO admits failure*”⁵ (O que acontece quando uma ONG admite que falhou). Nesta conferência, David fala sobre o seu projeto de construir um sistema de água potável numa comunidade na Índia, e porquê é que este falhou redondamente. Um ano após a conclusão do projeto, que tinha sido bem-sucedido, David regressou à comunidade e verificou que o sistema não estava a funcionar por falta de manutenção. Ao fazer uma investigação nas proximidades, descobriu que, pelo menos, mais duas ONGs também tinham feito projetos semelhantes que estavam igualmente abandonados por falta de manutenção.

Este exemplo mostra claramente que tinha havido falta de planeamento no início do projeto (não se verificando o que já tinha sido feito nesta área), que não se tinham programado atividades de acompanhamento e nem se capacitaram pessoas no local para darem resposta a eventuais dificuldades. Para além disso, não se pensou na sustentabilidade do projeto após o seu término. Este exemplo mostra que os resultados do projeto não foram eficazes e a sua sustentabilidade ficou aquém do desejado. Como se poderá ver mais adiante neste trabalho, a cultura de acompanhamento e avaliação ainda é diminuída e torna-se, por isso, difícil encontrar resultados de avaliação para projetos de desenvolvimento na área da educação. Por exemplo, o Banco Mundial tem vários projetos de desenvolvimento em Timor, principalmente na área do ensino primário⁶, mas na grande maioria dos casos, a informação sobre os resultados e a avaliação dos projetos não está disponível, o que dificulta perceber se o projeto foi ou não bem-sucedido e se teve ou não um impacto positivo na comunidade.

⁴ As conferências TED (Tecnologia, Entretenimento e Design) são uma série de conferências globais organizadas pela Fundação Sapling, organização privada sem fins lucrativos. A particularidade destas conferências é o facto de estarem disponíveis *online* na página web <http://www.ted.com/>.

⁵ Vídeo disponível na página web <http://peacemedia.usi.org/resource/david-damberger-what-happens-when-ngo-admits-failure-%E2%80%93-tedxyc>

⁶ Informação disponível em: http://www.worldbank.org/projects/search?lang=en&searchTerm=&countryshortname_exact=Timor-Leste&src=

Sem dúvida que, para maximizar os recursos e obter resultados satisfatórios e sustentáveis, o destaque deverá ser dado à educação, formação e capacitação para o desenvolvimento⁷. A partir da adoção da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda em 2005, e especialmente, desde o 3º Fórum de Alto Nível de Acra em setembro de 2008, que o Comité para a Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE considerou que a capacitação para o desenvolvimento é uma prioridade na cooperação. Segundo Pearson, “as estatísticas da OCDE/CAD sobre ajuda ao desenvolvimento no estrangeiro (ODA) sugerem que a formação representa um grande investimento dos doadores nos últimos 50 anos.” (Pearson, 2011: 8)⁸

A capacitação para o desenvolvimento ligada à educação e formação é, portanto, um dos aspetos cruciais na discussão sobre desenvolvimento e eficácia. Mais do que somente providenciar ajuda monetária sempre que um Estado/população se encontra em necessidade, importa fornecer as ferramentas necessárias (através da transferência de conhecimentos e de boas práticas) aos responsáveis locais para que tenham autonomia no desenvolvimento dos seus próprios projetos que, por sua vez, conduzirá ao desenvolvimento do setor em causa.

A aposta passa claramente pela área da educação e, por isso, considerou-se que seria pertinente perceber o que tem sido feito relativamente ao seu desenvolvimento, num país em situação de pós-conflito e que só recentemente se tornou independente. Não seria possível no âmbito deste trabalho analisar todos os setores da educação. Assim sendo, optou-se pelo Ensino Superior; esta escolha está ligada ao meu percurso profissional que passa pela gestão de programas de mobilidade e cooperação internacional entre instituições de Ensino Superior europeias e de outras regiões, tendo como principais objetivos a capacitação de estudantes, investigadores e professores bem como o desenvolvimento das próprias instituições. O facto de a União Europeia e de outros órgãos como, por exemplo, o Governo Português terem canalizado muitos

⁷ A capacitação para o desenvolvimento (que irá ser explicada em detalhe no capítulo 1.1) pode ser definida como “o processo através do qual as pessoas, organizações e a sociedade como um todo criam, fortalecem e mantêm a sua capacidade ao longo do tempo.” (Pearson, 2011, : 7). Tradução do autor a partir do original: “the process by which people, organisations and society as a whole create, strengthen and maintain their capacity over time”.

⁸ Tradução do autor a partir do original: “The Development Assistance Committee (DAC) of the OECD has considered capacity development to be a key development co-operation priority since the 2005 Paris Declaration on Aid Effectiveness and especially since the Accra Third High Level Forum in September 2008. (...) OECD/DAC statistics on overseas development assistance (ODA) suggest that training represents a major donor investment over the last 50 years.”

recursos para esta área, influenciou a minha escolha pela análise da eficácia dos programas de desenvolvimento do Ensino Superior. Como é referido na Estratégia da Cooperação Portuguesa para a Educação de maio de 2011, “o Ensino Superior surge como uma componente indispensável ao desenvolvimento no domínio da educação, já que a garantia de um bom nível de qualificação neste grau de ensino é determinante para o desempenho nos outros níveis educativos. Igualmente importante é o seu contributo para o desenvolvimento e consolidação das instituições, assumindo-se como sustentáculo do desenvolvimento em geral.” (Estratégia da cooperação portuguesa para a educação, 2011: 24)

Já muito tem sido feito nesta área, mas há ainda poucos estudos abordando casos concretos. Assim sendo, optou-se por analisar um caso particular, Timor-Leste. A escolha deste país justifica-se pelas suas características específicas. Timor tornou-se independente há apenas 10 anos, após um conflito intenso, mas tem conseguido desenvolver-se de forma positiva nos últimos anos. Para além disso, tem estreitas relações históricas com Portugal, apesar de, atualmente, a atenção portuguesa estar, na sua maioria, mais voltada para o Brasil, Angola e Moçambique, e não tanto para Timor, geográfica e culturalmente mais distante. Por último, a questão da capacitação em Timor tem sido muito abordada, sendo até um dos pontos destacados no plano de desenvolvimento do país (como se poderá comprovar mais adiante nesta dissertação).

No campo do Ensino Superior, a Universidade Nacional de Timor Lorosa'e (UNTL) tem feito uma forte aposta na sua reconstrução e no seu desenvolvimento. Têm sido regulares os concursos direcionados a professores e formadores portugueses para lecionar em Timor, o mesmo sucedendo com programas de bolsas para estudantes timorenses completarem os seus estudos no estrangeiro (esta dissertação foca apenas os programas portugueses).

Assim, o objetivo deste trabalho consiste em analisar a eficácia dos programas de desenvolvimento do Ensino Superior na capacitação em Timor-Leste colocando as seguintes questões: será que estes esforços têm resultado? Têm os programas de desenvolvimento do Ensino Superior timorense contribuído para a capacitação de professores, investigadores e docentes?

A dissertação divide-se em três capítulos, subdivididos em várias partes. O primeiro diz respeito ao enquadramento teórico onde se definem os principais conceitos usados neste trabalho, nomeadamente desenvolvimento económico e humano; ajuda para o desenvolvimento e cooperação para o desenvolvimento; eficácia do desenvolvimento e capacitação. No segundo capítulo explora-se, na primeira parte, o programa português para a cooperação, focando a cooperação Portugal – Timor e na segunda parte os procedimentos e abordagens para o acompanhamento e avaliação de um projeto de desenvolvimento.

O terceiro capítulo é um estudo de caso sobre a situação em Timor-Leste; numa primeira parte, contextualiza-se o país do ponto de vista histórico, político e socioeconómico; na segunda parte, analisam-se os projetos para o desenvolvimento do Ensino Superior que têm sido executados em Timor Leste, particularmente os que têm sido levados a cabo pela UNTL e por instituições portuguesas. Por último, na terceira parte, apresentam-se os resultados de questionários realizados aos bolseiros timorenses que estiveram/estão no estrangeiro a completar os seus estudos, bem como de entrevistas a pessoas envolvidas nestes projetos, a saber representantes do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD), da Fundação das Universidades Portuguesas (FUP), da UNTL e de professores que lecionaram em Timor. Através desta análise pretende-se verificar se os programas de desenvolvimento do Ensino Superior são acompanhados e avaliados, se os resultados obtidos são satisfatórios, assim como o impacto que tiveram na capacitação das pessoas e na UNTL. Com base nos elementos recolhidos e na análise feita, reflectir-se-á sobre as falhas na capacitação e eficácia dos projetos e serão ainda apresentadas propostas de alterações para futuro.

1. Enquadramento teórico

Importa aqui definir os conceitos fundamentais deste trabalho, a saber: desenvolvimento (económico e humano), ajuda para o desenvolvimento e cooperação para o desenvolvimento.

São ainda abordados os termos eficácia e capacitação no que diz respeito ao seu significado no âmbito dos programas de desenvolvimento.

1.1 – Desenvolvimento económico e humano

Como já foi referido na introdução, o termo desenvolvimento tem vindo a sofrer alterações ao longo do tempo, de modo que a sua definição é complexa. O conceito vigente foca ainda em demasia o desenvolvimento de um país ligado ao crescimento económico desse país, ou seja, o desenvolvimento económico definindo-se como um “conjunto de mudanças no sistema económico e social, assim como no tipo de organização, que condicionam e facilitam o crescimento”. (Sousa, 2005: 63) No entanto, o crescimento económico não é, necessariamente, sinónimo de desenvolvimento de um país: um alto rendimento *per capita* não implica que a população desse país tenha boas condições de vida e que o país seja desenvolvido em termos sociais, políticos e culturais. Isso vê-se claramente no caso apresentado a seguir. Se verificarmos o produto interno bruto (PIB) *per capita* do Qatar, em 2006, (dados do Fundo Monetário Internacional), (Chari, Corbridge, 2008: 3) vemos que o país ficou em terceiro lugar na lista dos países com maior PIB, a seguir ao Luxemburgo e à Noruega. Se considerarmos o Índice de Desenvolvimento Humano⁹, o Qatar não está sequer listado nos 40 primeiros países. Este é um exemplo de como um país desenvolvido economicamente pode não ser considerado desenvolvido noutros domínios. O conceito de desenvolvimento está, portanto, relacionado com o modo como é medido (Chari, Corbridge, 2008: 3). Por outras palavras, se se pretender analisar o desenvolvimento económico, ter-se-á de medir os fatores económicos como o PIB, se se pretender analisar o desenvolvimento humano terão de se medir fatores como a literacia e o acesso à educação. O conceito de desenvolvimento humano define-se como “o processo de expansão das escolhas dos indivíduos e do seu nível de bem-estar. O crescimento económico é importante, mas é só um fim para alargar essas escolhas. (...) As pessoas devem estar no centro do desenvolvimento humano, como beneficiários e atores, como indivíduos e grupos. As pessoas devem ter as ferramentas e o conhecimento necessários para construir as suas comunidades, estados e nações.”¹⁰

⁹ O índice de desenvolvimento humano elenca os países de acordo com medidas compostas de PIB *per capita* (em termos de paridade de poder de compra, ou seja, uma comparação do poder de compra da população), esperança média de vida e taxas de inscrição nas escolas/literacia adulta. Este índice foi desenvolvido pelo PNUD, a conselho de Amartya Sen (economista indiano galardoado com o Prémio Nobel da Economia) e Mahbub ul Haq (economista paquistanês galardoado com o Prémio Nobel da Economia).

¹⁰ Retirado da página web do PNUD: <http://www.undp.org>

Nesta dissertação optou-se por dar mais ênfase ao conceito de desenvolvimento humano, pois como pudemos ver no exemplo acima descrito, o desenvolvimento de um país não está apenas relacionado com aspectos económicos, mas também com outros aspetos valorizados pelas pessoas, como a saúde, a educação, o acesso ao conhecimento, a segurança, a proteção, a participação política, a autodeterminação, e o crescimento inclusivo¹¹. Os princípios do desenvolvimento humano prendem-se, assim, com questões de justiça social (oportunidades iguais para todos); equidade (justiça adaptada às circunstâncias concretas e particulares de cada caso); produtividade e eficiência (otimização do uso de recursos materiais, humanos e de conhecimento disponíveis); participação e empoderamento (*empowerment*) (capacidade das pessoas se envolverem de forma independente nos processos e na tomada de decisões); e sustentabilidade (continuação das ações ao longo do tempo)¹².

Não se consegue desenvolver um país combatendo apenas a pobreza; é também necessário providenciar às pessoas as condições para viver com dignidade. Como Amartya Sen referiu, “a pobreza é a falta de liberdade para comprar comida, mas também, por exemplo, a falta de liberdade cultural.”¹³

Jigme Singye Wangchuck, rei do Butão, definiu, em 1972, o conceito de Felicidade Interna Bruta (FIB), um conceito de desenvolvimento social definido a partir do conceito de Produto Interno Bruto. Enquanto os modelos tradicionais de desenvolvimento têm como objetivo primordial o crescimento económico, o conceito de FIB baseia-se no princípio de que o verdadeiro desenvolvimento de uma sociedade surge quando o desenvolvimento espiritual e o desenvolvimento material são simultâneos, assim se complementando e reforçando mutuamente. O conjunto de indicadores da FIB são o bem-estar psicológico; a qualidade de vida e a felicidade; a boa governação; a saúde; a educação; a comunidade; a resiliência; e a sustentabilidade ambiental.¹⁴ Este conceito vai de encontro as premissas da chamada “economia da felicidade”, área de estudo que ganhou força a partir dos anos 90 e que questiona a obsessão com o PIB e o crescimento económico. Segundo Mota, investigador da

¹¹ O crescimento inclusivo é um conceito relativamente recente e que se assume como “um processo e um resultado. Por um lado, assegura que todos podem participar no processo de crescimento, tanto em termos de tomada de decisão para organizar a progressão do crescimento como na participação do crescimento. Por outro lado, assegura que todos partilham equitativamente os benefícios do crescimento”. Informação disponível na página web <http://www.ipc-undp.org/pages/newsite/menu/inclusive/whatisinclusivegrowth.jsp?active=1>

¹² Informação disponível em <http://undp.org>

¹³ Citação retirada do curso online de Desenvolvimento Humano (*The Human Development Journey Online Course*) disponível na página web do PNUD (http://hdr.undp.org/en/humandev/learnmore/title_20584.en.html).

¹⁴ Informação disponível na página web: <http://www.grossnationalhappiness.com/>

Universidade do Minho, o crescimento económico é positivo no sentido em que permite a melhoria de acesso à educação, à saúde, mas os benefícios são mais evidentes quando os países são pobres; nos países ricos estes são menores, pois o nível de que partem já não é tão baixo, e, nestes casos, é necessário investigar como serão distribuídos os acréscimos de riqueza. A distribuição da riqueza é crucial para a felicidade da sua população; os países podem ser desenvolvidos, mas se existirem muitas desigualdades, a população não será feliz.¹⁵ Este aspeto foi também considerado recentemente pelo sociólogo Hofstede (2011) no âmbito de uma dimensão (uma das 6 dimensões culturais) usada como termo de comparação intercultural. Esta 6ª dimensão, que designa por Indulgência vs. Restrição (*Indulgence vs. Restraint*), explica-se pelo facto de numa comunidade se dar ou não importância, existir ou não, a perspetiva de que os seus membros têm o direito à felicidade. Indulgência é uma qualidade atribuída a sociedades abertas à gratificação pelo que dá prazer, pela diversão; restrição aplica-se a sociedades que não toleram a satisfação dessas necessidades e que as limitam através de normas. (Hofstede, 2011: 15-16)

Portanto, quando se fala em desenvolvimento, não se fala apenas num conceito ligado às questões de crescimento económico, mas também num conceito enfatizando as escolhas das pessoas. Verificou-se, assim, um alargamento no significado do termo desenvolvimento, que passou de uma perspectiva puramente economicista a uma perspectiva humanista. Ou seja, deixou de estar exclusivamente ligado a questões de crescimento económico, para referir também a capacidade de escolhas pessoais.

O avanço do conceito de desenvolvimento no sentido de uma abordagem mais humana (ou seja, como já foi referido, menos relacionada com aspetos económicos de um país e mais com aspetos que afetam diretamente as pessoas e as suas capacidades) leva a que a comunidade internacional tenha vindo, progressivamente, a adotar mais medidas no sentido de assegurar esse tipo de desenvolvimento, por exemplo, com a publicação anual do relatório do Desenvolvimento Humano por parte do PNUD e de outras organizações. Pode comprovar-se este facto, por exemplo, na comunicação da Comissão Europeia onde é referido que se pretende aumentar o impacto da política de desenvolvimento da União Europeia através de “uma abordagem mais abrangente para o desenvolvimento humano. Esta passa por um maior apoio a uma população saudável e

¹⁵ Entrevista disponível na revista Visão de 05.04.2012, págs. 52, 53 e 54.

educada, providenciando as capacidades de trabalho que respondam às necessidades de trabalho do mercado, desenvolvendo a proteção social e reduzindo a desigualdade de oportunidades.” (An Agenda for Change, 2011: 7)¹⁶

1.2 - Ajuda ao desenvolvimento e cooperação para o desenvolvimento

O apoio dado aos países em desenvolvimento passa pela criação de programas de ajuda por parte de Estados, da União Europeia ou de organizações internacionais como as Nações Unidas, através das suas agências. Antes de mais, importa definir aquilo a que nos referimos quando falamos de ajuda ao desenvolvimento. Será o apoio financeiro que os países doadores fornecem aos países em desenvolvimento (ver anexo I - lista atualizada da OCDE dos países recipientes de ajuda)¹⁷ em situações de catástrofe? Será a ajuda regular de acordo com as necessidades dos países? Será a assistência técnica e capacitação dos recursos humanos e das instituições a nível local?

De facto, “a ajuda ao desenvolvimento integra, em geral, como o nome indica, todas as medidas que os Estados adotam no sentido de apoiarem os esforços de desenvolvimento por parte dos Estados que apresentam carências estruturais, em regra decorrentes dos processos de independência.” (Sousa, 2005: 11)

A própria definição de ajuda pública ao desenvolvimento (APD) tem sofrido algumas alterações, de forma a integrar os novos objetivos, atores e instrumentos que têm surgido. A definição comumente aceite é a do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação Económica e Desenvolvimento (OCDE), que descreve ajuda como “fluxos financeiros, assistência técnica e bens que são designados para promover o desenvolvimento económico e bem-estar e são providenciados como empréstimos ou subsídios.” (Sumner and Mallett, 2012: 14)

Portanto, a APD não é ajuda humanitária ou ajuda de emergência; estes tipos de ajuda diferem pelo seu carácter de urgência, pela duração de curto prazo e pelo objetivo específico (por exemplo, o de ajudar as populações afetadas por uma catástrofe natural).

¹⁶ Traduzido pelo autor do original: “The EU should take a more comprehensive approach to human development. This involves supporting a healthy and educated population, giving the workforce skills that respond to labour market needs, developing social protection, and reducing inequality of opportunity.”

¹⁷ Esta lista é revista de três em três anos, sendo que a próxima atualização será feita em 2014. Mais informações disponíveis em <http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/daclistofodarecipients.htm>

Outra distinção importante é entre ajuda ligada (*tied aid*) e ajuda desligada (*untied aid*). Enquanto a primeira implica a aquisição de bens e serviços por parte do país beneficiário ao país doador, a segunda não tem essa contrapartida, aproximando-se mais da vertente de cooperação de que iremos falar adiante. (Glossário da Cooperação Portuguesa, 2005: 17-18)

Muitos autores que escreveram sobre a ajuda para o desenvolvimento concordam com o facto de a ajuda ser um meio para o desenvolvimento, e não, um fim, por si só: “ajuda não cria desenvolvimento, mas ajuda a procurar, encontrar e seguir o caminho certo para o desenvolvimento. Este é o propósito da ajuda – nem mais, nem menos.” (Sumner and Mallett, 2012: 5) O propósito é o de dar continuidade a novas propostas que fomentam o desenvolvimento em vários domínios.

É no âmbito da cooperação entre países que se manifesta mais esta nova conceção do termo ajuda para o desenvolvimento. Houve uma mudança na visão do que deve ser a ajuda ao desenvolvimento, optando-se por uma abordagem de cooperação. Se em 2003, no 1º Fórum em Paris, (Paris Declaration, 2003: 3) a abordagem passava pela ajuda unilateral (no sentido de os países doadores fornecerem os recursos financeiros aos países em necessidade), atualmente, foca-se mais na cooperação mútua, que se baseia na necessidade de ajudar cooperando entre si, de acordo com as necessidades de cada um tendo em vista um objetivo comum. De facto, para uma cooperação bem-sucedida, visando a concretização do mesmo fim, os atores têm de definir as condições dessa cooperação, garantindo que existem interesses comuns, confiança e que há coordenação na articulação de procedimentos e iniciativas. (Sousa, 2005: 53)

Esta abordagem que passa pela cooperação pretende maximizar os recursos para que estes sejam usados de forma mais eficaz. Os países doadores têm-se mostrado cada vez mais interessados em perceber se a ajuda fornecida é eficaz no desenvolvimento dos países. Esta discussão é ainda mais relevante nos dias que correm, pois a crise económica e financeira que muitos países doadores da União Europeia atravessam (em especial, Portugal) leva a que os Estados tenham de repensar os gastos com as políticas de cooperação com os países menos desenvolvidos. É, por isso, essencial que o modo como os recursos financeiros são gastos tenha resultados positivos, para otimizar os

recursos usados e atingir os resultados esperados, isto é, que a sua aplicação eficaz também seja eficiente, por exemplo, com resultados duradouros.

Como já se referiu, antes da Declaração de Paris de 2003, o tipo de intervenção mais comum era designado por ajuda ao desenvolvimento, subentendendo-se um processo unilateral em que os países doadores forneciam assistência financeira aos países parceiros com pouca, ou nenhuma, coordenação entre ambos. Atualmente, a atitude mais comum é a de cooperação. Neste novo contexto, os países doadores e os países parceiros colaboram uns com os outros em projetos de desenvolvimento. Para além disso, o número de atores participantes na agenda sobre o desenvolvimento foi alargado; as organizações da sociedade civil, como ONGs e instituições do setor privado são também parte integrante nas discussões. Muito se falou desta questão após a conferência de Busan (referida em pormenor mais adiante), cuja declaração quase não inclui a palavra ajuda. Pelo contrário, fala-se em atingir um bem comum através do trabalho em conjunto. As relações passam de uma mera transferência de dinheiro para a cooperação mútua.

As expressões ajuda para o desenvolvimento e cooperação para o desenvolvimento prendem-se assim com diferentes atitudes que são, por sua vez, determinadas por diferenças na política de desenvolvimento. Para se perceber a evolução destas políticas, deve começar-se pelo período pós Segunda Guerra Mundial. O período de reconstrução que se seguiu à guerra levou ao aparecimento de instituições internacionais ligadas ao desenvolvimento como, por exemplo, o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento.¹⁸ Muitas economias europeias como a da França, a da Alemanha e a do Reino Unido encontravam-se destruídas pelo esforço de guerra, o que levou à adoção, por parte dos Estados Unidos, do Plano Marshall destinado a apoiar financeiramente a Europa (Plano de Recuperação Europeu)¹⁹.

¹⁸ O Banco Mundial é constituído atualmente por três organizações intergovernamentais: o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID) e a Sociedade Financeira Internacional (SFI). O BIRD foi criado em 1944 na Conferência de Bretton Woods tendo como principais objetivos a reconstrução e desenvolvimento de Estados-membros, através da facilitação de investimentos, especialmente em economias devastadas pela guerra.

¹⁹ O plano Marshall foi um plano de ajuda económica dos Estados Unidos da América para a reconstrução das economias europeias. Os Estados Unidos queriam desta forma assegurar que a Europa tivesse todos os meios financeiros para impedir a expansão do comunismo no seu território, uma ideologia política que não era do interesse dos Estados Unidos da América.

A década de 60 foi marcada pelo início das descolonizações da grande maioria dos territórios de outros continentes ocupados por Europeus, resultando na formação de novos Estados soberanos, sobretudo no continente africano. A fragilização dos novos Estados agravada por longos períodos de conflito e pelas dificuldades inerentes à autodeterminação (conflitos internos, necessidade de reestruturação de serviços, entre outros), levou a que necessitassem de assistência. A OCDE afirma que “a cooperação para o desenvolvimento internacional surgiu no início de 1960 entre o otimismo e o entusiasmo do pós-guerra. Desde aí continuou a evoluir tendo sido reconhecido como um dos principais fatores do desenvolvimento global. Contudo, o sucesso não foi sempre evidente: falta de coordenação, objetivos demasiado ambiciosos, constrangimentos irrealistas de orçamento e de tempo e auto-interesse político dificultaram, muitas vezes, a eficácia da ajuda como seria desejável.”²⁰

Perante as dificuldades que este surto de intervenção entusiasta e ambiciosa - certamente com falta de conhecimento das realidades locais - a comunidade internacional sentiu necessidade de estabelecer objetivos concretos de desenvolvimento na luta contra a pobreza e outras desigualdades. Para além disso, urgia determinar formas de acompanhamento e avaliação que, de forma global, medissem a eficácia destes programas.

Muito tem sido feito nesta área, de tal forma que os esforços realizados pela comunidade internacional acabaram por resultar na adoção de várias declarações realizadas no âmbito de cimeiras e fóruns de alto nível, das quais se irão abordar as mais relevantes, a saber:

- Declaração do Milénio, documento adoptado na Cimeira do Milénio, na Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova Iorque, em 2000, onde se definiram os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ver nota de rodapé 2) a atingir até 2015;
- Consenso de Monterrey, resultado da Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento em Monterrey, México, em 2002, onde se discutiu o financiamento para o desenvolvimento e o seu uso eficaz;

²⁰ Informação disponível em http://www.oecd.org/document/43/0,3746,en_2649_3236398_46310975_1_1_1_1,00.html

- Declaração de Roma, conclusão do 1º Fórum de Alto Nível em Roma, em 2003, onde se discutiu a eficácia, especialmente no que à harmonização de procedimentos diz respeito;
- Declaração de Paris, conclusão do 2º Fórum de Alto Nível em Paris, em 2005, onde os participantes comprometeram-se a melhorar a qualidade dos projetos e o seu impacto no desenvolvimento através de uma ação orientada e prática;
- Agenda da Ação de Acra (AAA), resultado do 3º Fórum de Alto Nível em Acra, Gana, em 2008, onde se avaliou o progresso das conclusões da Cimeira de Paris, reestabelecendo uma agenda para o seu cumprimento;
- Declaração de Bogotá, resultado do Fórum de Alto Nível sobre cooperação Sul-Sul e capacitação para o desenvolvimento em Bogotá, Colômbia, em 2010, onde se discutiram práticas de cooperação Sul-Sul mais eficazes;
- Declaração de Busan, conclusões do 4º Fórum de Alto Nível em Busan, Coreia do Sul, em 2011, onde se discutiram medidas para tornar a eficácia dos projetos, tais como o uso eficaz dos recursos para diminuir custos e a melhoria da eficácia da cooperação entre todos os atores envolvidos (países doadores, países recetores, organizações da sociedade civil, como ONGs e setor privado).

Muitas organizações internacionais, direta ou indiretamente, envolvidas em matérias de desenvolvimento, como o PNUD, a OCDE, a EuropeAid, entre outras, criaram os seus próprios comités de acompanhamento e avaliação das políticas. Como já se referiu anteriormente, o PNUD publica anualmente o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano e o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE (CAD/OCDE)²¹ publica regularmente relatórios e estudos sobre o acompanhamento dos projetos.

O documento “Uma Visão Estratégia para a Cooperação Portuguesa” de 2005 refere a Declaração do Milénio como um marco fundamental na história da cooperação para o desenvolvimento. Desde as reuniões internacionais da década de 90, como a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento (Cimeira do Rio), em 1992, a IV Conferência das Nações Unidas sobre as Mulheres, em Pequim em 1995, ou a Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Social, em Copenhaga, no mesmo

²¹ O Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE é um fórum internacional de características singulares que reúne, há 50 anos, os principais doadores internacionais, contando atualmente com 24 membros e tendo o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial como observadores. Este Comité tem um importante papel na definição e monitorização de padrões globais na área do desenvolvimento. Mais informações disponíveis na página web da OCDE: <http://www.oecd.org>

ano, “foi sendo gerado um consenso em torno da necessidade de ser adotado, ao nível global, um conjunto de medidas enérgicas no sentido de ultrapassar as desigualdades e injustiças existentes e em constante agravamento.” (Uma Visão Estratégica, 2005: 3) Com a adoção dos Objetivos do Desenvolvimento do Milénio, as discussões relativamente à eficácia do desenvolvimento têm sido ainda mais relevantes, devido à importância do cumprimento dos ODM até 2015. Têm sido envidados esforços por todos para que se cumpram as metas estabelecidas. As Nações Unidas têm acompanhado o que tem sido feito nas diferentes regiões do Globo, contudo denota-se que em algumas delas, por exemplo a região do Sudeste Asiático (*South-Eastern*) (na qual Timor se insere), as perspetivas de cumprimento são moderadas. Segundo as previsões de 2011, de todos os objetivos, apenas quatro (objetivo 2, 4, 5 e 8) poderão estar em risco de não ser cumpridos, caso a tendência se mantenha.²²

O documento adotado na Cimeira de Financiamento para o Desenvolvimento de Monterrey pautou-se pelo entendimento em apostar numa resposta global e integrada entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. A discussão essencial centrou-se na redução da pobreza e na promoção do desenvolvimento sustentável através do uso dos recursos financeiros para atingir os ODM. Para isso, acordou-se num maior empenho em mobilizar “recursos domésticos, atração de fluxos internacionais, promoção de comércio internacional como motor do desenvolvimento, aumento da cooperação técnica e financeira para o desenvolvimento, financiamento sustentável da dívida, aumento da coerência e consistência dos sistemas financeiros e comerciais internacionais.” (Uma Visão Estratégica, 2005: 4)

A discussão sobre o financiamento do desenvolvimento é ainda mais relevante atualmente; vários países da União Europeia, no qual Portugal se inclui, necessitaram de pedir financiamento a instituições da União Europeia (Banco Central Europeu e Comissão Europeia) e ao FMI para fazerem face às suas despesas e à crise económica que atravessam. As medidas de austeridade tomadas implicam também uma redução no financiamento para a cooperação, especialmente nas áreas que são consideradas menos prioritárias. É, portanto, cada vez mais crucial encontrar formas alternativas de

²² Dados do Relatório de Progresso dos ODM de 2011, disponível em [http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2011/11-31330%20\(E\)%20MDG%20Report%202011%20Progress%20Chart%20LR.pdf](http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2011/11-31330%20(E)%20MDG%20Report%202011%20Progress%20Chart%20LR.pdf)

financiamento e investimento nos países menos desenvolvidos. Na sequência da Cimeira de Monterrey, têm-se realizado reuniões regulares para avaliar os progressos que têm sido feitos nesta área.

O 1º Fórum de Alto Nível sobre Harmonização, a Cimeira de Roma, foi a primeira de quatro conferências que trouxe para debate o tema da eficácia do desenvolvimento. Como se pode ler na Declaração de Roma sobre harmonização, os países doadores e parceiros comprometeram-se a “um esforço internacional para harmonizar as políticas operacionais, procedimentos e práticas entre instituições e sistemas nacionais para melhorar a eficácia do desenvolvimento e, assim, contribuir para a prossecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio.” (Rome Declaration, 2005: 1)

O princípio de harmonização implica que a assistência seja fornecida de acordo com as prioridades nacionais do país parceiro, não só para que haja uma maior cooperação entre doadores e beneficiários - no sentido dos doadores delegarem responsabilidades nos países parceiros -, mas também para que haja monitorização das políticas e divulgação de boas práticas.

A Declaração de Paris sobre a Eficácia, adotada em 2005, no 2º Fórum de Alto Nível para a Eficácia da Ajuda que juntou os responsáveis dos países doadores e parceiros e as organizações da sociedade civil e do setor privado, definiu 54 compromissos, 12 indicadores de progresso e metas até 2010, tendo por base 5 princípios fundamentais: Apropriação, Alinhamento, Harmonização, Gestão centrada nos Resultados e Responsabilidade Mútua:

1. **Apropriação** (do inglês *Ownership*) – Cada país parceiro deve definir as suas prioridades na agenda para o desenvolvimento, orientando a política dos doadores de acordo com essas prioridades.
2. **Alinhamento** (do inglês *Alignment*) – Deve haver uma articulação entre os países doadores e os países beneficiários para que a ajuda pública ao desenvolvimento (APD) dos doadores vá de encontro às necessidades dos beneficiários.

3. **Harmonização** (do inglês *Harmonization*) – Devem harmonizar-se as políticas, procedimentos e práticas entre países doadores e parceiros de forma a serem mais cooperantes e acabarem com a duplicação de esforços para o mesmo fim. Os países doadores devem descentralizar e delegar o poder de decisão, articulando-o com as instituições locais e regionais dos países parceiros.
4. **Gestão centrada nos resultados** (do inglês *Result based orientation*) – Gerir a ajuda, através do acompanhamento e avaliação, de forma a cumprir os objetivos propostos. Os recursos disponíveis devem ser otimizados (eficiência) para se conseguir o melhor resultado.
5. **Responsabilidade mútua** (do inglês *Accountability*) - Tanto os países doadores como os países parceiros têm de assumir a responsabilidade na definição de estratégias para o desenvolvimento, na gestão da ajuda centrada nos resultados e na monitorização e avaliação das políticas de desenvolvimento.

Só pelo facto de haver mais discussão em torno da cooperação, não significa que haja mais cooperação. De facto, embora se fale muito em eficácia, o enfoque tem sido em aspectos técnicos, como a redução de custos de transação, melhoria de técnicas de gestão financeira e o encorajamento de coordenação de doadores.

A Agenda para a Ação de Acra, adoptada no III Fórum de Alto Nível, em 2008, identificou um conjunto de ações concretas que reforçaram os princípios adoptados na Declaração de Paris. Este fórum enfatizou a necessidade de aprofundar os objetivos de 2005, identificando áreas prioritárias para melhoria e novos princípios orientadores. Na sequência do que foi discutido na Declaração de Paris, renovou-se a aposta nos princípios de apropriação, de gestão centrada nos resultados e de responsabilidade mútua, bem como de harmonização de esforços através do estabelecimento de parcerias mais fortes e inclusivas. Para além destes, a Agenda inclui 48 novos compromissos pretendendo:

- Delegar responsabilidades nos países beneficiários, implicando esforços de capacitação e utilização dos seus sistemas nacionais de modo mais alargado possível;

- Reduzir a fragmentação da ajuda através da harmonização de procedimentos e políticas entre doadores;
 - Procurar oportunidades sem contrapartidas financeiras de aquisição de bens e serviços por parte dos beneficiários ao doador (ajuda desligada);
 - Promover o estabelecimento de parcerias mais eficazes e inclusivas com todos os participantes nos projetos de desenvolvimento, incluindo organizações da sociedade civil;
 - Adaptar políticas de desenvolvimento às necessidades e contextos de países em situação de fragilidade;
 - Apresentar uma gestão voltada para os resultados com uma maior transparência.
- (Accra Agenda for Action, 2003: 16)

Em suma, os países doadores procuram, na sequência das declarações adoptadas (Roma, Paris e Acra), adotar estratégias de desenvolvimento em concordância com as políticas das instituições nacionais dos países beneficiários (apropriação); articular com os parceiros as políticas de APD definidas de acordo com as suas necessidades (alinhamento); cooperar para atingir os objetivos comuns (harmonização) e definir uma política direccionada para a prossecução de fins claros, no que aos resultados diz respeito com acompanhamento e avaliação constantes (gestão centrada nos resultados). Tanto os países doadores como os beneficiários são mutuamente responsáveis por atingir esses objetivos (responsabilidade mútua), contudo, como se verifica, há ainda muito a fazer, especialmente nos países em situações de conflito ou pós-conflito. Nestes casos, a cooperação Sul-Sul é um instrumento vital para o estabelecimento de parcerias eficazes e inclusivas com partilha de conhecimentos e boas práticas.

De forma a serem discutidas estas questões, realizou-se, em 2010, a Cimeira de Bogotá onde foi adoptada a Declaração de Bogotá sobre os princípios da eficácia na cooperação Sul-Sul²³. Nesta Cimeira, cujos temas foram a cooperação Sul-Sul e a capacitação, os participantes comprometeram-se a “promover e implementar boas práticas da

²³ A cooperação Sul-Sul não substitui a cooperação Norte-Sul. Funciona como um complemento que permite estabelecer parcerias mais inclusivas e reforçar a solidariedade entre os países com características semelhantes e promover o benefício mútuo.

cooperação Sul-Sul e da capacitação para apoiar os países na prossecução dos ODM.” (Bogota Statement, 2010: 1)

Como se referiu, a cooperação Sul-Sul é crucial para a capacitação dos países através da partilha de experiências e boas práticas e da transferência de conhecimentos. Para uma cooperação eficaz e de acordo com a cooperação Norte-Sul (é essencial existir uma política de cooperação triangular Norte-Sul-Sul), é necessária “uma abordagem inclusiva que assegure o envolvimento de todos os atores; um fortalecimento da capacitação das instituições nacionais, apoiadas por mecanismos regionais e globais, para que possam corresponder às solicitações bem como facilitar procedimentos e divulgar as lições aprendidas; uma melhoria da medição, monitorização e transparência da cooperação Sul-Sul para facilitar o planeamento e execução eficazes.” (idem: 4)

As parcerias para o desenvolvimento bem-sucedidas devem, inevitavelmente, ser lideradas por países que abordem estratégias adaptadas a situações e necessidades específicas de cada país.

O 4º Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia realizou-se em finais de 2011, em Busan, na Coreia do Sul, no qual participaram mais de 3000 representantes de países doadores e parceiros, organizações internacionais, sociedade civil e setor privado para avaliar os resultados alcançados após Acra e definir novas medidas, tendo em conta os desafios atuais. Neste Fórum foi apresentada a Declaração de Busan intitulada “Parceria de Busan para uma Cooperação para o Desenvolvimento eficaz” (Busan Partnership for Effective Development Cooperation), que marcou um ponto de viragem na cooperação para o desenvolvimento. O documento estabelece, pela primeira vez, um enquadramento para a cooperação para o desenvolvimento que abrange doadores tradicionais, doadores emergentes (como a Índia), sociedade civil e setor privado.” (Busan Partnership for Effective Development Cooperation, 2011: 3)

A Declaração de Busan redefine princípios já partilhados por todos os seus signatários – a apropriação, a gestão centrada nos resultados, o estabelecimento de uma parceria inclusiva para o desenvolvimento, a transparência e a responsabilização – para a prossecução de objetivos comuns. Dos aspectos consagrados em Busan, sublinham-se, além do alargamento da parceria aos doadores emergentes e a outros atores importantes da sociedade civil e setor privado, a descentralização da tomada de decisão para representantes nacionais de países beneficiários, um maior apoio aos Estados em

situação de fragilidade consagrado pelo “Novo Acordo para o Envolvimento em Estados Frágeis” e os compromissos com a igualdade de género e a capacitação das mulheres, consagrados no "Plano de Ação de Busan para a Igualdade de Género". (Busan Partnership for Effective Development Cooperation, 2011: 8)

A Declaração enfatiza também a importância na diferenciação dos países em desenvolvimento, pois alguns países beneficiários tornaram-se doadores (exemplo da Índia) e outros ainda se encontram em situações frágeis (exemplo de Timor), sendo vital que haja uma política adequada a cada situação específica e não uma política comum que abranja todos os países de forma igual. Neste aspecto, o cumprimento dos princípios de alinhamento e harmonização é essencial. Numa altura em que muitos países doadores reestruturam o seu orçamento para a cooperação, é necessário encontrar a solução mais apropriada entre políticas e procedimentos para torná-la mais eficaz e corresponder às necessidades de cada país, e para ter o maior impacto positivo possível (ênfase nos resultados). As questões da transparência e da responsabilidade são também importantes, pois só através da responsabilidade mútua e das práticas transparentes se podem acompanhar e avaliar as políticas de forma eficaz.

Na Cimeira de Busan ficou acordado que serão realizadas reuniões periódicas de avaliação de forma a cumprir com os objetivos propostos.

Apesar de tudo o que tem sido feito para colmatar as falhas, há desafios que dificultam a adopção destas medidas e, por sua vez, dificultam a eficácia do desenvolvimento. Alguns países parceiros têm ainda fraquezas nas suas capacidades institucionais, especialmente aqueles países que continuam em situações bastante fragilizadas, o que dificulta a orientação de uma estratégia nacional para o desenvolvimento; a multiplicidade de atores envolvidos e a falta de coordenação entre as instituições dificultam o trabalho e o acompanhamento e avaliação dos resultados; para além da corrupção e falta de transparência que são uma realidade em muitos países, onde grupos rebeldes e até mesmo oficiais do governo desviam recursos para outros setores e iniciativas, como, por exemplo, no Afeganistão. (Delesgues, Ulfat, 2007: 15)

1.3 – Eficácia do desenvolvimento e capacitação

Os dois conceitos interligam-se, mas mais do que eficiência (focando só os aspectos económicos), importa falar de eficácia do desenvolvimento como um instrumento “utilizado para medir o alcançar dos resultados esperados e a consequente resolução dos problemas que se pretende combater.” (Glossário da Cooperação, 2005: 66)

Sumner and Mallett (2012: 36), que compilaram uma síntese sobre a temática dos projetos para o desenvolvimento e eficácia, com perspectivas de vários outros autores, apontam algumas características principais da eficácia do desenvolvimento. Referem que os projetos de apoio são mais eficazes em alguns países do que noutros, dependendo de uma grande variedade de factores, a saber: da importância de boas políticas económicas, de boas políticas sociais, de um ambiente político estável e democrático, e da localização geográfica. Para além disso, afirmam que é importante canalizar o tipo de ajuda correta para o objetivo pretendido, ou seja, conforme o propósito final, importa perceber se são necessários meios financeiros na forma de empréstimos, subsídios ou bolsas ou se são necessários meios não financeiros como a assistência técnica. Segundo os autores, “parece haver pouco consenso na literatura sobre a eficácia da ajuda. Mesmo sob uma perspectiva teórica há uma falta de consenso sobre a relação entre ajuda e crescimento”. (idem: 38)

De facto, faz mais sentido falar sobre a eficácia do desenvolvimento (potenciado pelos programas de assistência e cooperação) do que sobre a eficácia que deve ser, como já foi referido, um meio e não um fim.

A cooperação mútua entre doadores e beneficiários implica, não só perceber quais são as necessidades reais (por exemplo, quais são as áreas mais importantes, os recursos necessários, o que já está a ser feito e o que falta fazer), mas também focar-se na capacitação de indivíduos e instituições a nível local e regional.

O conceito de capacitação para o desenvolvimento tem-se tornado o centro das atenções no discurso do desenvolvimento nos últimos anos e constitui uma importante estratégia, especialmente no setor da educação. De facto, muitas instituições, incluindo o CAD da OCDE e o Governo Timorense no seu Plano Estratégico de Desenvolvimento, consideraram a capacitação como uma das prioridades de cooperação, em concordância

com o que foi aprovado na Declaração de Paris de 2005, na Agenda para a Ação de Acra de 2008 e na Declaração de Busan de 2011.

Segundo o Glossário da Cooperação para o Desenvolvimento do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, a capacitação (*capacity building*) e o empoderamento (*empowerment*) são conceitos relacionados sendo que a capacitação se define como a aprendizagem de conhecimentos e boas práticas que providenciam as ferramentas para melhor ultrapassar os obstáculos e concretizar iniciativas e projetos com sucesso.

De acordo com o Glossário, “atualmente consideram-se três níveis de capacitação: *enhancement* (capacitação do próprio indivíduo por recursos externos); *empowerment* (capacidade que o indivíduo tem de aproveitar o recurso externo rompendo com a dependência e criando a sua própria autonomia) e o *empowerment development* (capacidade que o indivíduo tem de sair da primeira fase de autonomia para uma fase mais avançada de capacidade de forma a aumentar a sua qualidade de vida²⁴ a todos os níveis ou, dito de outra forma, o seu índice de desenvolvimento humano).” (Glossário da cooperação, 2005: 35) No fundo, capacitar é tornar os indivíduos (ou instituições) mais autónomos e mais capazes de, sem ajuda de agentes externos, levarem a cabo as tarefas necessárias para o desenvolvimento de áreas específicas, por exemplo, o Ensino Superior. Fala-se, muitas vezes, na capacitação de jovens ou de mulheres,²⁵ mas o que se pretende neste trabalho é falar da capacitação como um todo, no sentido de “reforçar as capacidades locais para responder aos desafios globais.” (An Agenda for Change, 2011: 7).

A capacitação implica um processo que se desenvolve mutuamente entre as populações e os técnicos de assistência. Não é um processo estático e unilateral; mais do que transferir conhecimentos e boas práticas teóricas e gerais, os técnicos têm de assegurar-se que estes são aplicáveis no terreno. Para isso, há que estar em constante articulação com os indivíduos e responsáveis. Esta articulação é crucial no sentido de envolver as pessoas interessadas, garantindo que a cooperação é bilateral. Embora a capacitação deva ser uma prioridade, deve definir-se desde o início do processo, um plano de ação que permita prever eventuais obstáculos e o acompanhamento e avaliação dos projetos para que as dificuldades sejam solucionadas.

²⁴ Neste contexto, qualidade de vida define-se como a liberdade das pessoas terem acesso a mais e melhor educação, cuidados de saúde, poderem participar ativamente nas atividades políticas e religiosas da sua comunidade, de acordo com as características do desenvolvimento humano, já referidas anteriormente.

²⁵ Um dos Objetivos do Desenvolvimento do Milénio é precisamente a capacitação de mulheres na sequência das políticas de igualdade de género.

A capacitação para o desenvolvimento ocorre a três níveis diferentes: a nível das pessoas, das organizações e da sociedade. (Pearson, 2011: 24) É importante assegurar que haja cooperação a estes três níveis. No entanto, como veremos mais adiante neste trabalho, é preciso ter em especial atenção os países em situações de conflito ou os Estados falhados²⁶, pois os obstáculos poderão ser maiores no que ao envolvimento das instituições e da sociedade diz respeito.

Como já foi referido, a capacitação a nível individual terá de envolver diretamente os interessados no sentido de partilhar processos de aprendizagem e de formação, assim como o de transferir conhecimentos e boas práticas. Esta partilha deverá ter em conta a realidade específica de cada comunidade, mas também funcionar de acordo com uma troca de conhecimentos e opiniões (entre os agentes externos e locais).

As instituições locais e regionais são também vitais no processo de desenvolvimento. Considerando o caso específico desta dissertação, sobre o desenvolvimento do Ensino Superior em Timor-Leste, a capacitação não deve focar apenas os bolseiros e os professores, mas também envolver a universidade, neste caso, a UNTL e o Ministério da Educação timorense. A este nível, importa fortalecer e implementar políticas usando os sistemas de cada país, pois é mais eficaz usar os recursos já existentes e reestruturá-los caso seja necessário, do que começar do zero.

A nível da sociedade, é vital envolver instituições da sociedade civil como organizações não governamentais e o setor privado, para que a participação possa ser a mais alargada possível. De facto, o objetivo principal desse envolvimento é tornar os projetos sustentáveis a longo termo (após a sua conclusão), criando bases para que as pessoas envolvidas localmente possam resolver os problemas que, eventualmente, surjam²⁷ e adaptar os procedimentos usando-os em outros projetos de forma autónoma.

A capacitação ao nível dos indivíduos torna-se mais fácil, pois é mais simples fortalecer as capacidades individuais, mas transpor esses conhecimentos ao nível das instituições é um processo mais moroso que, por vezes, embate com questões como a hierarquia e

²⁶ Um Estado falhado define-se como um Estado no qual as suas instituições nacionais e governamentais não conseguem assegurar as funções básicas que o Estado deve providenciar às suas populações, como por exemplo, a segurança. São normalmente exemplos de Estados falhados, países em situações de conflito intenso, como é o caso da Guiné-Bissau ou da Somália. Mais informação disponível na página web: http://www.foreignpolicy.com/failed_states_index_2012_interactive

²⁷ Ver nota na introdução sobre conferência TED de David Damberger, “What happens if an NGO admits failure”

falta de vontade política, de estruturas e de liderança (esta questão será explorada com mais detalhe no capítulo 3).

2. Cooperação portuguesa

Como já foi referido, de acordo com o tema deste trabalho, optou-se por analisar apenas os projetos de desenvolvimento do Ensino Superior timorense que fossem administrados por portugueses. Em Timor, existe uma grande variedade de agências e organizações não governamentais (ONGs) de vários países e o país recebe ajuda de vários doadores, como por exemplo, Austrália e Brasil. No âmbito deste trabalho serão apenas apresentados os programas de cooperação com Portugal. Para melhor entendimento da cooperação com Timor convém ainda analisar o programa de cooperação português.

2.1 – O programa de cooperação de Portugal

Portugal adotou o primeiro documento de orientação estratégica na área do desenvolvimento intitulado “A cooperação portuguesa no limiar do século XXI”, apenas em 1999. As linhas de orientação regiam-se pelo princípio de que “o importante desafio que se coloca a Portugal é o de saber articular, nos planos político, económico e cultural, a dinâmica da sua integração europeia com a dinâmica de constituição de uma comunidade, estruturada nas relações com os países e as comunidades de língua portuguesa no mundo, e de reaproximação a outros povos e regiões.” (Uma Visão Estratégica, 2005: 1). Em 2005, tornou-se necessário redefinir a política de cooperação portuguesa e adotou-se um novo texto seguindo a mesma visão do documento inicial de 1999, mas com novas prioridades:

- “Empenho na prossecução dos ODM;
- Reforço da segurança humana, em particular em «Estados frágeis» ou em situações de pós-conflito;
- Apoio à lusofonia, enquanto instrumento de escolaridade e formação;
- Apoio ao desenvolvimento económico, numa ótica de sustentabilidade social e ambiental;

- Envolvimento mais ativo nos debates internacionais, em apoio ao princípio da convergência internacional em torno de objetivos comuns.” (Uma Visão Estratégica, 2005: 5)

A política de cooperação portuguesa está voltada em duas direções principais: a União Europeia e os seus membros e os países de língua e expressão portuguesa, Brasil, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau, Angola, Moçambique, e Timor Leste. Portugal pretende alargar a cooperação com outros países, como se comprova pelas inúmeras deslocações que o Ministro dos Negócios Estrangeiros e restantes membros do governo têm feito a países da América Latina, Ásia e Médio Oriente. Contudo, os países acima mencionados são parceiros preferenciais, dada a proximidade linguística e a história comum.

No que se refere aos setores prioritários da cooperação, Portugal tem apostado nas áreas da Boa Governança, da Participação e Democracia; do Desenvolvimento sustentável e da luta contra a pobreza e da Educação para o Desenvolvimento. Relativamente ao primeiro setor, aposta-se claramente na capacitação institucional para apoiar e reforçar o desenvolvimento das instituições. No que diz respeito à luta contra a pobreza, a educação é uma aposta chave, não só nos primeiros anos de ensino, mas também no Ensino Superior. Como consta da Visão Estratégica Portuguesa, a área do Ensino Superior foi alvo de uma política clara e concertada, orientada para a promoção da qualidade do ensino e da criação de estabelecimentos de formação públicos ou privados nos países lusófonos, com vista à satisfação das necessidades emergentes de capacitação, formação e valorização dos países parceiros.” (Uma Visão Estratégica, 2005: 8) A Educação para o Desenvolvimento é uma aposta na formação para a divulgação do que é feito na área do desenvolvimento²⁸.

Complementarmente à definição das estratégias para a cooperação criou-se, em 2003, o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) cujas funções incluem a supervisão, direção e coordenação da APD e o planeamento, programação, acompanhamento e avaliação dos programas e projetos de cooperação. O IPAD divulga também informação sobre projetos de cooperação promovidos por entidades privadas.²⁹

²⁸ A Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento foi estabelecida em 2008 para definir procedimentos e objetivos nesta área.

²⁹ Informação disponível na página oficial do IPAD: <http://www.ipad.mne.gov>

Na despesa com a cooperação, foram gastos, em 2010, um total de 490 milhões de euros, um valor superior ao de anos anteriores. Portugal tem vindo a aumentar a sua APD: em 2010, a APD Bilateral atingiu 299 milhões de euros e a APD multilateral chegou aos 191 milhões de euros. Se analisarmos as áreas geográficas, a APD destinada ao continente africano é a maior fatia (71,5% do total da APD bilateral), seguido do continente asiático (18%), muito em parte devido a Timor-Leste.

Na ajuda multilateral, em 2010, a principal parte foi destinada às instituições da União Europeia, nomeadamente contribuições de 33,42 milhões de euros para o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), que financia a ajuda da União Europeia (UE) para os países ACP (África, Caraíbas e Pacífico), no qual Timor está inserido, e de 124,44 milhões de euros para o orçamento da Comissão Europeia de Ajuda Externa que financia os países não contemplados pelo FED³⁰.

Um dos principais beneficiários da APD portuguesa tem sido Timor-Leste. Na tabela abaixo, pode encontrar-se uma análise dos valores (em euros) da APD portuguesa a Timor entre 2000 e 2011:

2000	2001	2002	2003	2004	2005
57.097.824	64.707.703	80.485.352	37.781.235	20.567.931	27.906.805
2006	2007	2008	2009	2010	2011
30.673.710	34.070.839	27.030.169	24.872.320	25.412.227	24.317.713

Fonte: IPAD/PP

Figura 1. Dados da APD portuguesa em Timor-Leste de 2000 a 2011

A cooperação portuguesa com Timor-Leste iniciou-se em 1999 e passou por duas fases distintas: a primeira fase, de 1999 até 2002, caracterizou-se pela ajuda humanitária e de apoio à reconstrução e a segunda fase, de 2002 até ao presente, de cooperação para o desenvolvimento, no âmbito dos Programas Indicativos de Cooperação (PIC). Os PIC enquadram a cooperação estratégica a desenvolver entre Portugal e cada um dos países parceiros, estabelecendo as linhas orientadoras no desenvolvimento económico e social destes países.

³⁰ Informação retirada da página oficial do IPAD: <http://ipad.gov.mne.pt>

O primeiro Programa Indicativo de Cooperação (PIC) entre Portugal e Timor foi aprovado para o triénio 2004-2006 com um orçamento de 50 Milhões de Euros e os principais objetivos como a Educação e Reintrodução da Língua Portuguesa, a Capacitação Institucional e o Apoio ao Desenvolvimento Económico e Social estabelecidos, de acordo com os interesses de ambos os países.

As principais áreas de intervenção das PIC foram as seguintes:

- Educação (e neste âmbito a Reintrodução da Língua Portuguesa);
- Boa Governação, Participação e Democracia;
- Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza;
- *Cluster* da Cooperação, designado por “Mós Bele” (“Nós Podemos”) e implementado em Maubara (Liquiça)

O próximo PIC com duração prevista de 4 anos (2011-2014) encontra-se em fase final de elaboração³¹. Para a elaboração deste PIC, foi considerada a avaliação conjunta (Portugal-Timor) realizada em 2010, último ano de vigência do PIC 2007-2010. O novo PIC encontra-se alinhado com o Plano Estratégico de Desenvolvimento Nacional de Timor-Leste, aprovado em julho de 2011 e pretende aumentar a responsabilização financeira por parte de Timor-Leste.³²

A intervenção de Portugal em Timor tem em consideração as prioridades do país, sendo que o apoio passará sobretudo pela redução da pobreza e a estabilização das instituições timorenses. Segundo o Plano Indicativo de Cooperação Portugal – Timor “merecerão atenção especial, por um lado, a consolidação da Língua Portuguesa nas mais diversas áreas e, por outro, a continuação do apoio ao desenvolvimento de um sistema judicial independente e eficaz, bem como o apoio técnico-jurídico à Administração pública. No que concerne à redução duradoura dos níveis de pobreza, serão concebidos programas destinados às populações mais vulneráveis em domínios como a educação e o desenvolvimento rural e sociocomunitário.” (Programa Indicativo de Cooperação Portugal - Timor 2007-2010, 2008: 12-13) Pode-se, assim, verificar que a educação é

³¹ O programa de austeridade adotado por Portugal e a reestruturação do IPAD e do Instituto Camões atrasaram as negociações, ainda não havendo uma previsão de arranque para o novo PIC.

³² Informação retirada da página oficial do IPAD: <http://ipad.gov.mne.pt>

uma das prioridades na cooperação entre Portugal e Timor-Leste. Através do IPAD, Portugal tem vindo a atribuir bolsas a estudantes timorenses para a frequência do ensino universitário em Portugal, maioritariamente bolsas de pós-graduação (mestrados e doutoramentos). Contudo, há também uma grande aposta na formação de professores do ensino básico e secundário, tendo sido enviados muitos professores portugueses para Timor para lecionarem e formarem outros professores. Foi também feita uma aposta na Reintrodução da Língua Portuguesa. No capítulo 3.2 este assunto será discutido em mais profundidade.

Os exames realizados tanto interna (pelo IPAD), como externamente (pelo CAD-OCDE) nos anos de 2005 e 2006 avaliaram a cooperação portuguesa em Timor. Desses exames depreendeu-se que era necessário continuar a apostar nos setores da Educação, de consolidação da Língua Portuguesa e da Capacitação Institucional, áreas onde Portugal tem vantagens linguísticas quando comparado com outros doadores, áreas que são ainda hoje consideradas prioritárias.

Enquanto Estado membro da União Europeia, Portugal participa ativamente na definição das políticas comunitárias de cooperação para o desenvolvimento e integra os seus princípios nas políticas nacionais. Assim sendo, a cooperação portuguesa baseia-se nos princípios de eficácia (amplamente discutido no capítulo anterior); de coordenação e complementaridade (a comunicação entre doadores é primordial na eficácia das políticas e atividades); e nos princípios estabelecidos pela Declaração de Paris (apropriação, alinhamento, harmonização, gestão para os resultados e responsabilização mútua).

Relativamente ao papel da União Europeia (e de Portugal) na ajuda ao desenvolvimento, a União Europeia é um dos maiores doadores, contribuindo com mais de metade de toda a APD. Desde logo, a UE previu mecanismos de ajuda aos países e territórios ultramarinos dos Estados-membros no Tratado de Roma, de 1957. Após a descolonização que ocorreu a partir de 1960, houve a necessidade de criar uma nova estrutura jurídica de enquadramento dessa ajuda: primeiro com os acordos de Yaoundé, seguidos pelos acordos de Lomé, e substituídos pelo Acordo de Cotonou, que regula o conjunto dos apoios (já não apenas de natureza financeira) que são concedidos aos países ACP. A APD da União Europeia foi ainda alargada aos países mediterrâneos –

vizinhos estratégicos – e aos países da América Latina e Ásia, também através de acordos específicos. (Sousa, 2005: 63)

Para além de contribuir financeiramente para a implementação das políticas, Portugal também faz parte de outros órgãos para o desenvolvimento, como o CAD-OCDE que avaliam a política de cooperação dos seus membros.

A cooperação portuguesa foi examinada por duas vezes, em 2006 e 2010, pelo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE. Do relatório do exame de 2010 consta que “Portugal está envolvido em alguns dos mais desafiantes e importantes aspetos do desenvolvimento internacional” por conta da sua ligação histórica aos PALOP, em especial, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, Moçambique e Timor-Leste, países ainda pouco desenvolvidos. Refere também que “a APD que apoia o ensino e o uso do português deve ser um meio para atingir o desenvolvimento nos países lusófonos, não com o objetivo de promover a língua portuguesa.” (Portugal DAC Peer Review, 2010: 2) A recente fusão do Instituto Camões com o IPAD é contrária às recomendações do CAD, mas ainda não é claro o que vai ser feito no futuro a este respeito.

O CAD faz também referência à fragmentação da ajuda, indicando que se os diversos pequenos projetos fossem integrados em programas mais abrangentes seriam mais eficazes, pois diminuiriam os custos.

Outro dos aspetos que o exame refere é relativo aos recursos humanos: “Portugal necessita de aumentar a capacidade e mobilidade de um dos seus recursos chave: o pessoal. Tem uma capacidade limitada no terreno, a que constrange a sua habilidade de coordenar e melhorar o acompanhamento e o impacto das suas políticas”. (idem: 6) Ainda, segundo o CAD, estes aspetos dificultam a eficácia, pois a limitada descentralização da cooperação portuguesa não permite delegar competências localmente, o que seria benéfico para obter resultados positivos. É recomendado que Portugal faça uso dos recursos regionais e locais para a assistência técnica reduzindo custos e maximizando a transferência de conhecimentos a nível regional, apostando-se na capacitação.

Relativamente à avaliação, o exame refere que o IPAD “tem de assegurar que o acompanhamento mede o progresso no cumprimento dos objetivos.” (idem: 8)

Há ainda um longo caminho a percorrer, mas são também apontados exemplos de boas práticas, como é o caso da Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento (ENED).

À semelhança dos restantes doadores, Portugal enfrenta desafios à sua política de cooperação. A crise financeira levou a cortes no orçamento, incluindo na APD, o que pode comprometer alguns compromissos tomados. Portugal assumiu o compromisso internacional de aumentar a APD para 0,7% do Rendimento Nacional Bruto (RNB) até 2015. No entanto, neste contexto, a meta parece difícil de alcançar. Verificou-se que “a diminuição do peso e relevância da Cooperação para o Desenvolvimento no seio das políticas públicas, coloca em causa o cumprimento dos objetivos assumidos pelo Estado português em matéria de quantidade e qualidade da ajuda, ignorando o peso que a cooperação para o desenvolvimento, mesmo que diminuta e restringida geograficamente, tem tido na afirmação e visibilidade externa de Portugal, particularmente no papel de país charneira do diálogo internacional Norte-Sul.” (Cardoso, Ferreira, Seabra, 2012: 2)

No entanto, apesar das dificuldades financeiras é interessante notar que no Relatório do Eurobarómetro da Comissão Europeia "Fazendo a diferença no mundo – os europeus e a ajuda ao desenvolvimento", realizado em novembro de 2011, os inquiridos classificam a ajuda ao desenvolvimento "importante" ou "muito importante". Para Portugal, os resultados indicam que 88% dos inquiridos consideram a ajuda ao desenvolvimento “importante” e mostram que 59% dos portugueses são mesmo a favor de um aumento da APD. Em relação ao impacto, perto de 80% dos europeus acreditam que este deve ser melhorado, tendo que a UE de trabalhar mais de perto com outros governos.

Estes valores mostram que os portugueses (e os restantes europeus) têm confiança que a ajuda ao desenvolvimento é importante e tem um impacto positivo – consequência, talvez, da estratégia de educação para o desenvolvimento levada a cabo – o que reforça a necessidade de se continuar a trabalhar para melhorar os aspetos recomendados pelo CAD, como a descentralização, o uso mais eficaz dos recursos e o constante acompanhamento.

2.2. – Acompanhamento e avaliação de projectos de desenvolvimento

Todos os aspetos de um projeto são importantes, desde o seu planeamento até à execução; contudo, em todas as fases deve ter-se em conta o acompanhamento e a avaliação (A&A). O acompanhamento “providencia informação sobre o ponto de situação de um programa ou projeto em qualquer fase relativamente aos seus objetivos e

resultados.” A avaliação “providencia informação sobre o cumprimento dos objetivos previstos e sobre a qualidade do projeto”. (Kusek, Rist, 2004: 12)

Estes dois passos são essenciais para garantir o cumprimento dos objetivos e qualidade do projeto e para se perceber o que correu bem e o que deve ser melhorado, de forma a garantir que os projetos tenham sucesso e que se apresentam os respectivos resultados. Os novos desafios globais e os compromissos assumidos na Declaração de Paris, na Agenda de Ação de Acra e na Declaração de Busan resultam na importância da avaliação dos projetos em todas as suas fases para que se tomem decisões informadas e para que os parceiros possam ser mutuamente responsáveis pelos resultados obtidos. Para tal, devem ser tidos em consideração os princípios de alinhamento, harmonização e coordenação entre parceiros.

Alguns aspetos que devem ser tomados em consideração num projeto são a avaliação conjunta (entre doadores e beneficiários), a coordenação e o alinhamento, a definição de critérios, a preparação do termo de referência (documento que contém as regras e procedimentos do projeto e compromete os parceiros a cumprirem-nos), a transparência de todo o processo, e o controlo da qualidade. Mais uma vez importa referir que o contexto político, os fatores socioeconómicos, políticos e culturais, assim como o contexto institucional e o envolvimento dos detentores de interesse são de extrema relevância no processo.

O processo de acompanhamento e avaliação implica:

- Comunicação constante entre beneficiários e doadores para se perceber como está a correr a execução do projeto, o que está a correr bem e o que tem de ser melhorado (alterações decorrentes da impossibilidade de prever *a priori* todas as especificidades);
- Preenchimento de relatórios intercalares (administrativos e financeiros) onde se avalia se os objetivos estão a ser alcançados e se o orçamento está a ser eficazmente usado;
- Realização de reuniões de acompanhamento entre todos os intervenientes e deslocações ao terreno para ver a execução *in loco*;

- Avaliação interna (por parte de todos os intervenientes) e externa (auditores neutros) no final do projeto;
- Apresentação de um relatório final de avaliação com a análise do projeto em termos de cumprimento de objetivos e orçamento, impacto e resultados esperados/alcançados, identificação de boas práticas, recomendações para o futuro e indicações sobre a sustentabilidade do projeto para além do seu término.
- Divulgação do relatório de avaliação que deve ser assegurada para garantir o acesso a todos os parceiros e ao seu público-alvo e permitir otimizar os benefícios de aprendizagem da avaliação. (Normas de Qualidade para a Avaliação do Desenvolvimento – CAD/OCDE, 2010: 8-10)

Portanto, o acompanhamento deve ser constante e a avaliação deve ser feita em duas fases distintas: durante a execução do projeto de forma a melhorar eventuais aspetos que não tenham sido bem acautelados, e no final do projeto para que se possa fazer uso dos seus resultados.

No acompanhamento e avaliação do setor da educação e da capacitação, os princípios são os mesmos: há que compreender o que já foi feito (exemplo de Damberger referido na introdução), o que tem de ser desenvolvido, o contexto e a execução. É importante que os beneficiários façam a sua própria avaliação do que precisa ser feito (em conjunto com os doadores) para não se partir do zero. Nestes casos, o mesmo modelo não se aplica a todos, há que prestar atenção às especificidades locais (um modelo não serve todos). O acompanhamento e a avaliação devem ser tidos em consideração desde o início e durante todas as fases.

Os processos de A&A devem ser executados de acordo com a relação, direta ou indiretamente, da capacitação com o desenvolvimento e devem ser orientados para um maior impacto, pois a capacitação tanto pode ser um meio para o desenvolvimento como um fim por si só.

Neste sentido, várias organizações elaboraram uma lista de boas práticas para orientação de projetos de desenvolvimento, como se pode ver no exemplo abaixo:

“1. Apoio à elaboração de estratégias para desenvolvimento dos sistemas educativos;

2. Criação e utilização de instrumentos e métodos de planeamento e gestão dos recursos físicos e humanos (estatísticas de educação, carta escolar, estatutos das carreiras docentes, etc.);
3. Renovação dos métodos de avaliação, gestão e administração escolar;
4. Desenvolvimento de acções de formação e capacitação de dirigentes e quadros técnicos;
5. Apoio à configuração e consolidação de uma rede de ensino a distância dirigida à comunidade educativa, por exemplo, de língua portuguesa;
6. Realização de reuniões de acompanhamento e da organização dos sistemas educativos.” (Ortiz, Taylor, 2009: 30)

As principais dificuldades em levar a cabo o acompanhamento e avaliação de um projeto prendem-se com a limitação de recursos (humanos e financeiros), com a deslocação ao local e a contratação de peritos externos, com a definição da metodologia mais adequada para analisar o seu impacto e com a recolha de dados (taxas de empregabilidade, uso das capacidades aprendidas). Para além disso, embora a grande maioria dos projetos de capacitação consigam obter resultados positivos a nível individual, torna-se muito difícil avaliar se essa capacitação tem ou não impacto na organização na sua totalidade.

3. A cooperação portuguesa em Timor: estudo de caso

De forma a se perceber melhor o que tem sido feito nos projetos de desenvolvimento no Ensino Superior em Timor-Leste, interessa também compreender o contexto do país, quer a nível histórico, político e socioeconómico. Após uma breve abordagem sobre os projetos de desenvolvimento entre Portugal e Timor, analisar-se-á a eficácia destes, refletindo-se sobre propostas para o futuro.

3.1 - Contexto histórico, político e socioeconómico

A preferência dada à República Democrática de Timor-Leste como estudo de caso para esta dissertação deve-se a uma série de particularidades. Primeiro de tudo, pela sua localização geográfica, uma ilha de 14 874 km² no Oceano Pacífico, rodeada por duas

potências regionais, a Indonésia e a Austrália. Em segundo lugar, pela sua história recente de colonização por parte de Portugal e por parte da Indonésia e pela repressão durante a época de Suharto. Essa repressão violenta levou a que 78% dos timorenses optassem pela independência, no referendo de 1999 em que se optava pela independência ou pela integração na Indonésia. Os indonésios não ficaram satisfeitos com o resultado do referendo e, como consequência, iniciaram ataques mais violentos de repressão, como foi o exemplo do massacre no Cemitério de Santa Cruz. Portugal teve um papel preponderante no processo de independência de Timor-Leste³³ através de uma intensa negociação diplomática e pressão junto da comunidade internacional, em especial na Organização das Nações Unidas. Em terceiro lugar, pela sua população, ainda muito carenciada, com um baixo nível de literacia (40% de analfabetismo em 2008), com elevados níveis de pobreza e com uma grande carência de estruturas e serviços; o país ocupa apenas o 147º lugar no Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD de 2011³⁴.

O facto de Timor estar ainda a dar os primeiros passos no caminho para o desenvolvimento e para a estabilidade atraiu ao país muitas agências de desenvolvimento, ONGs, e peritos em todas as áreas. Como resultado, a coordenação entre todos os atores é bastante difícil levando a uma consequente multiplicação de serviços entre todos, aparentemente sem um princípio orientador. Como exemplo, na UNTL há cursos ministrados em português, manuais escolares em indonésio e cursos administrados por australianos, o que torna a uniformização de procedimentos mais morosa. Este exemplo pode ser transposto aos restantes setores da sociedade.

Desde a sua independência a 20 de maio de 2002, Timor-Leste tem enfrentado grandes desafios. Após um conflito intenso e décadas de domínio português e indonésio, Timor não possuía estruturas do governo e às instituições faltava-lhes recursos. Nos primeiros anos pós-independência, a comunidade internacional, Portugal incluído, providenciou assistência à reconstrução do país.

Timor é ainda um estado frágil, com um baixo nível de desenvolvimento, com uma população carenciada e baixos níveis de formação. Apesar dos desafios, através de uma gestão macroeconómica prudente dos recursos naturais como o gás e o petróleo, o Governo Timorense tem conseguido promover um crescimento sustentável e reduzir a

³³ Timor-Leste conseguiu a independência em maio de 2002.

³⁴ Informação disponível em <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tt.html>

pobreza, objetivos que continuam na mesa no seu Plano Estratégico de Desenvolvimento. A exploração de petróleo e de gás constitui um elemento incontornável no contexto económico timorense, tendo o Governo lançado um programa ambicioso para um maior desenvolvimento deste setor que, em 2012, lucrará ao Estado timorense 2377 milhões de dólares com receitas petrolíferas.³⁵ Regista-se, contudo, uma tentativa de revitalizar a agricultura de modo a não tornar a economia timorense exclusivamente dependente da exploração de petróleo e gás.

Um dos principais problemas na reestruturação dos serviços prende-se com a falta de formação de técnicos e profissionais timorenses qualificados. Durante a ocupação da Indonésia, estas posições eram detidas por indonésios; quando estes deixaram o país, os lugares passaram a ser assumidos por estrangeiros, devido à falta de formação e experiência dos nacionais. Lentamente, os timorenses têm vindo a tomar o seu lugar nas instituições e serviços públicos, mas há um longo caminho a percorrer. A desorganização, a falta de recursos e de transparência e a falta de preparação técnica, aliada à elevada taxa de analfabetismo não têm ajudado no processo de capacitação humana e institucional.

Embora Timor tenha cooperado com vários atores, Portugal tem mantido um papel especial na cooperação no setor da educação devido à língua portuguesa. Recentemente foi aprovada a Política Nacional de Educação, que confirma a Língua Portuguesa como língua de instrução, a necessidade da sua implementação a nível nacional, a necessidade de formação de professores em Língua Portuguesa, o desenvolvimento do português como património cultural e a Universidade Nacional de Timor-Leste como universidade de referência de Timor-Leste, suprimindo a profusão de universidades e institutos superiores privados. (Programa Indicativo de Cooperação Portugal Timor 2007-2010, 2008: 51-52)

O Plano Estratégico de Desenvolvimento de Timor-Leste para o período de 2011 a 2030, apresenta as seguintes metas, muitas delas previstas para 2020:

³⁵ Mais informação disponível em: <http://static.publico.pt/homepage/infografia/mundo/TimorPetroleo/>

- “Todas as crianças têm acesso a ensino gratuito e obrigatório até ao 12.º ano de escolaridade;
- Todos os timorenses sabem ler e escrever;
- Todos os cidadãos têm acesso a cuidados primários de saúde;
- Nenhuma criança morre devido a falta de água adequada, malnutrição ou falta de cuidados de saúde;
- Todos os cidadãos têm oportunidade de adquirir novas qualificações com base nas tecnologias do século XXI, tais como banda larga sem fios, agricultura de produtividade elevada e cuidados de saúde topo de gama;
- A pobreza extrema é erradicada por meio do acesso universal a serviços públicos,
- Oportunidades amplas de emprego e desenvolvimento económico em todas as regiões.” (Plano Estratégico de Desenvolvimento de Timor-Leste 2011 – 2030 - sinopse, 2011: 7)

Timor pretende investir no capital humano “reconhecendo que as pessoas de Timor-Leste são a maior fonte de riqueza do país, muito acima da terra, dos minerais e do petróleo.” (idem: 14) O investimento em capital humano passa pelas áreas da educação, formação, saúde, investigação e desenvolvimento. A aposta passa também pelo Ensino Superior para formar quadros para a administração pública e empresas. Segundo o Plano Estratégico para o Desenvolvimento, os alunos que receberem uma bolsa para estudar no estrangeiro, regressarão com conhecimentos e capacidades que serão úteis no fortalecimento das instituições do país. Mais ainda, no plano refere-se que “o Governo irá investir no currículo e no corpo docente da UNTL, bem como na ajuda à UNTL para desenvolver parcerias globais no âmbito da educação e da investigação.” (Plano Estratégico de Desenvolvimento de Timor-Leste 2011 – 2030 - sinopse, 2011: 16) Estas medidas têm como objetivo desenvolver a qualidade e capacidade do Ensino Superior, particularmente a Universidade Nacional de Timor-Lorosa’e.

3.2 – Projetos de desenvolvimento do Ensino Superior

Como se tem visto ao longo desta dissertação, a educação é considerada crucial na erradicação da pobreza e no desenvolvimento de um país. No Plano Estratégico para o

Desenvolvimento de Timor Leste é referido no documento a importância na aposta na educação, e também no Ensino Superior, como garante da formação de técnicos qualificados para as instituições nacionais. Também na Estratégia para a Cooperação Portuguesa, é realçada a importância da educação na redução da pobreza e na prossecução do desenvolvimento sustentável. Mais ainda, a educação “permite que cada indivíduo possa assumir a responsabilidade pelo seu destino e contribuir para o progresso da sociedade em que se insere, uma vez que lhe dá meios para participar no processo do desenvolvimento de forma responsável, quer como indivíduo, quer como elemento dessa comunidade.” (Estratégia para a Cooperação Portuguesa para a Educação, 2011: 4)

Neste contexto, a cooperação portuguesa tem vindo a apostar no sector da educação em Timor, através de programas de bolsas, de reforço da língua portuguesa e da capacitação através do IPAD e da FUP. Este capítulo pretende analisar os diferentes projetos de desenvolvimento do Ensino Superior que estão a ser executados em Timor-Leste.

O Programa de Cooperação CRUP/FUP com Timor Leste procura dar resposta às necessidades identificadas pelo Governo Timorense em áreas consideradas prioritárias para o desenvolvimento do país. O Conselho de Reitores, através da Fundação das Universidades Portuguesas, desenvolveu entre abril e setembro de 2000 um primeiro projeto de cooperação no qual estiveram envolvidos um total de 50 docentes das Universidades públicas portuguesas que, em regime de voluntariado, dinamizaram uma série de ações para envolver os estudantes em atividades letivas apostando no desenvolvimento da língua portuguesa e das suas capacidades. Actualmente, este programa oferece bolsas de estudo para estudantes do Ensino Superior timorense realizarem os seus estudos em Portugal.

Este programa de cooperação pretende também reconstruir a Universidade Nacional de Timor-Lorosa³⁶ e que é, neste momento, a única universidade pública do país e oferece cinco licenciaturas em colaboração com vários Institutos Politécnicos e Universidades portuguesas coordenadas pela FUP, nas seguintes áreas: Formação de Professores de Português, Engenharia Informática, Engenharia Electrotécnica, Economia/Gestão e Ciências Agrárias³⁶.

³⁶ Informação disponível no site: <http://untl-timorleste.blogspot.pt/>

Na entrevista tida com Luís Amaral, Professor da Universidade do Minho e coordenador da FUP, percebeu-se que a intervenção de professores portugueses é feita em três áreas diferentes: apoio à licenciatura em Direito, Engenharia e Saúde.

Este projeto entre o IPAD, a FUP e a UNTL foi criado em 2002 e é financiado em parte (20 a 25%) pelo IPAD e a restante percentagem é financiada pela própria UNTL. No início de 2012, havia perto de 43 docentes timorenses a realizar cursos de mestrado e de doutoramento nas universidades portuguesas.

Os cursos de Educação (as escolhas dos cursos foram feitas pela UNTL apostando nas áreas consideradas prioritárias pela Universidade; neste caso, o curso de educação está sob a orientação da Universidade do Minho) e Saúde Animal são integralmente financiados pela UNTL. A UNTL aprovou os cursos que aceitam professores, dependendo das suas necessidades. Cada universidade e curso têm a sua comissão científica e pedagógica que seleciona os professores para a UNTL.

A contratação de professores para este projeto é feita por um semestre. Para o curso de Direito, o anúncio da convocatória esteve disponível na página web da FUP (<http://www.fup.pt/>). Após as candidaturas, uma comissão de docentes da faculdade de Direito da UNTL, de Portugal e o coordenador da FUP fizeram a triagem dos candidatos.

Para os outros cursos, por exemplo, sob a orientação da Universidade de Évora, os professores são nomeados pela própria Universidade para realizar a mobilidade.

A FUP tem um papel logístico e de coordenação de todo o processo; está representada em Timor-Leste por Vasco Fitas e a equipa em Portugal é, como já foi referido, coordenada por Luís Amaral, da Universidade do Minho, enquanto o IPAD gere a execução financeira e os resultados da avaliação através da publicação de relatórios.

Segundo as informações recebidas, os professores que vão para Timor através dos projetos FUP/IPAD não têm uma sessão de apoio inicial; há uma sessão de preparação para os professores que vão para Timor pela primeira vez, onde são dadas algumas recomendações apenas ao nível dos cuidados de saúde e de contactos. Para os professores reincidentes não há qualquer sessão, esperando-se que a experiência de outras mobilidades seja já uma mais-valia.

O Projeto de Cooperação FUP/UNTL foi avaliado por relatórios dos docentes, relatórios anuais da FUP e pelo IPAD, no final de cada ciclo de financiamento. Os indicadores utilizados incluíram o cumprimento do orçamento, o número de diplomados, o número de desistências e alguns indicadores de empregabilidade, onde foi possível obtê-los. Segundo um professor entrevistado "a principal dificuldade consiste na adequação das métricas à melhoria obtida entre a admissão e a formatura, em vez de medir valores absolutos de conhecimentos."

Outros dos projetos em execução é o Lifao, um acordo entre o governo de Timor e o Governo Português (com verbas do Ministério da Educação timorense) com o objetivo de acelerar o processo da reestruturação do ensino em português na UNTL com pessoas nativas em português. Os contratos serão de 10 meses durante os quais os professores darão aulas e reconverterão *dossiers* da universidade de indonésio para português³⁷. Neste momento, o projecto está ainda em execução, prevendo-se uma avaliação dos resultados no final do 1º ano.

Portugal tem também coordenado esforços com o Brasil e com a UNTL com o propósito de enviar mais professores para lecionarem em Timor. Este projeto envolve a Universidade Federal Presbiteriana Mackenzie no Brasil (que seleciona os seus professores), a FUP³⁸ e a UNTL. Foi assinado um termo de referência entre as três instituições onde se estabeleceram as regras e procedimentos para todos os intervenientes.

A par destes projetos, a UNTL tem apostado fortemente na sua reconstrução e, para isso, criou um fundo gerido pela FUP que dá a oportunidade a estudantes timorenses de realizarem os seus estudos na Universidade do Minho. Neste ano letivo foram selecionados 11 estudantes e 43 docentes timorenses para a Universidade do Minho. Para além disso, a UNTL tem também apostado na cooperação com outras instituições, por exemplo, com a U.Porto. Esta cooperação é estabelecida nomeadamente através do

³⁷ No curso de Direito os *dossiers* já estão em português, pois o Direito timorense segue a mesma linha que o Direito português. Os cursos de Medicina são atualmente ministrados por australianos, pelo que esta questão só se coloca nos outros cursos.

³⁸ No último edital foram recebidas 570 candidaturas, dos quais 9 docentes foram selecionados através da avaliação curricular.

programa Erasmus Mundus no qual a UNTL participa em três projetos de cooperação coordenados pela U.Porto, o projeto MUNDUS ACP (<http://mundusacp.up.pt/>), MUNDUS ACP II (<http://mundusacp2.up.pt/>) e ANGLE (<http://angle.up.pt/>).

Nestes projetos os docentes timorenses que são selecionados para uma bolsa assumem o compromisso de regressar a Timor após o término da mobilidade e de permanecer como docentes na UNTL por um período igual ao da bolsa. Os projetos avaliam o seu desempenho como bolseiros, mas não como professores quando regressam à UNTL.

Não foi possível obter dados oficiais sobre o processo de acompanhamento e avaliação destes projetos por parte de nenhuma das instituições. É um facto que todos estão ainda em fase de execução e não poderá ainda ser avaliado o seu impacto e resultados. No entanto, pode-se já perceber que os processos de seleção, formação e acompanhamento não estão a seguir os procedimentos e normas referidos. Mais adiante neste trabalho, as conclusões serão abordadas em detalhe.

3.3 – Análise da eficácia e capacitação dos projetos de desenvolvimento do Ensino Superior

Para melhor se perceber se os programas de desenvolvimento do Ensino Superior em Timor são eficazes na capacitação, optou-se por se incluir uma vertente prática, através da qual se pudessem recolher e analisar dados que contribuíssem para uma apreciação do trabalho de desenvolvimento no terreno.

Para isso, recorreu-se à utilização de questionários e entrevistas. Optou-se por estes dois métodos, não só por serem mais adequados para o tipo de investigação em causa, mas também devido aos constrangimentos de tempo e de disponibilidade para uma investigação no terreno.

3.3.1- Aplicação de um inquérito e análise dos resultados

Um inquérito por questionário “consiste em colocar a um conjunto de inquiridos, geralmente representativos de uma população, uma série de perguntas relativas à sua situação social, profissional ou familiar, às suas opiniões, à sua atitude em relação a

opções ou a questões humanas e sociais, às suas expectativas, ao seu nível de conhecimentos ou de consciência de um acontecimento ou problema, ou ainda sobre qualquer outro ponto que interesse os investigadores.” (Quivy, 2008: 20-21) Este método tem a vantagem de agrupar uma vasta quantidade de dados (tantos quanto os que se queira medir) e permitir relacioná-los de forma rápida. As desvantagens prendem-se com o facto de as respostas poderem ser mais superficiais do que numa entrevista (dependendo se é uma pergunta aberta ou fechada) e de o questionário poder não atingir o número de pessoas pretendido, especialmente se não for feito pessoalmente.

Apesar de ser “fácil elaborar um questionário, (...) não é fácil elaborar um bom questionário. Para escrever um bom questionário é importante perceber que o caminho a seguir é um processo de construção semelhante ao da construção de uma casa em tijolo ou de pedra.” (Hill, 1998: 4) Ao preparar os questionários, há que ter em conta uma variedade de aspetos, nomeadamente:

- a) os objetivos da investigação;
- b) o público-alvo a quem o questionário se dirige;
- c) a linguagem e o formato do questionário;
- d) os métodos de análise dos dados.

Na preparação do questionário é crucial não esquecer o objetivo da investigação; neste caso, a análise da capacitação e eficácia dos programas de desenvolvimento do Ensino Superior em Timor Leste. A análise do estado da arte e as entrevistas exploratórias foram essenciais na recolha de informação que permitiu optar por questões relevantes para a investigação. Por exemplo, no caso dos questionários para bolseiros foi importante compreender as razões que os motivaram a estudar fora de Timor; se pretendem regressar a Timor³⁹; se sim, em que área pretendem trabalhar. Pretendeu-se também perceber qual a perceção dos bolseiros timorenses sobre de quem é a

³⁹ A questão da fuga de cérebros (*brain drain*) versus circulação de cérebros (*brain gain*) é um assunto recorrente quando se fala em programas de bolsas para estudo no estrangeiro. A formação noutro país é altamente valorizada, especialmente para estudantes de países pouco desenvolvidos que ofereçam poucas ou nenhuma condições de formação ao nível superior. Contudo, as entidades responsáveis pela atribuição de bolsas bem como as instituições de origem dos candidatos tentam assegurar que os bolseiros regressem ao seu país de origem após a conclusão de estudos no país de acolhimento de forma a poderem aplicar os conhecimentos obtidos. Como se verificará adiante no trabalho, nestes casos, os bolseiros assinam um contrato em que se comprometem a regressar a Timor após a duração da mobilidade.

responsabilidade do desenvolvimento do Ensino Superior (se dos indivíduos, das instituições nacionais ou das instituições internacionais), qual a sua motivação para estudar fora de Timor e se consideram importante a formação de professores e estudantes no estrangeiro para o desenvolvimento do Ensino Superior.

Outro dos pontos principais na preparação de um questionário é a escolha do público-alvo, isto é, a quem o questionário se dirige. Inicialmente pensou-se em criar dois questionários diferentes: um para bolseiros e outro para professores. Contudo, a fraca participação por parte dos docentes portugueses que lecionaram/lecionam em Timor levou a uma mudança de planos e optou-se por realizar uma entrevista a um professor que esteve envolvido na organização curricular na UNTL e que também já lá lecionou.

Ao elaborar o questionário há que ter em mente o perfil dos inquiridos, por exemplo, adequando o vocabulário ao público-alvo. Para que o questionário seja claro e eficaz, não causando mal-entendidos, deve ter-se em atenção a linguagem usada (o uso de expressões técnicas e palavras difíceis). Neste caso, a linguagem usada teve de ser adequada ao perfil dos estudantes, tendo em conta que muitos não falam fluentemente português. É importante não utilizar expressões técnicas desconhecidas ou de difícil compreensão, especialmente se o questionário não for entregue pessoalmente, pois o investigador não terá a oportunidade de explicar o que pretende (o que sucedeu neste caso).

Para além disso, deve verificar-se se a expectativa da resposta está implícita na pergunta: as perguntas devem ser neutras de forma a não dar dicas sobre qual a resposta que o investigador deseja. Ainda relativamente ao formato do questionário e das perguntas, as questões estruturadas (de escolha múltipla ou com escalas) são de mais fácil análise e de rápida resposta, mas podem não ser tão específicas como desejável. De forma a evitar isso, as hipóteses de resposta devem ser exaustivas e conter apenas as que o investigador considera como essenciais para não dificultar a escolha do inquirido. As questões não estruturadas permitem uma maior especificidade (texto livre), mas são de mais difícil análise.

Em ambos os tipos de questões deve ter-se em consideração a ordem das hipóteses de resposta, pois o inquirido tem a tendência para escolher uma resposta só pela sua posição na lista. Para além disso, deve tentar-se não repetir demasiado os tipos de

perguntas para não se criar um efeito de tédio no inquirido. Apesar da repetição de questões ser uma mais-valia na validação de respostas, há que considerar que um questionário longo pode levar a que o inquirido não o responda de forma realista (ou que nem sequer o responda).

Relativamente ao tratamento dos dados recolhidos através do questionário, procedeu-se à análise estatística das respostas fechadas (através de gráficos). No que diz respeito às respostas abertas, procedeu-se à análise de conteúdo.

Os questionários foram disponibilizados *online* não havendo possibilidade de interação com os inquiridos de forma a esclarecer dúvidas ou explicar o que se pretende. Assim, foi importante incluir uma pequena introdução ao questionário propriamente dito, de forma a providenciar instruções para o seu preenchimento. A introdução contém informação sobre o investigador (universidade e curso que frequenta, tópico da investigação e objetivo do questionário), a extensão do questionário ou tempo de preenchimento (estimativa), e a identificação do inquirido (neste caso, optou-se por ter um questionário anónimo, só pedindo informações sobre as instituições de origem e de acolhimento, a área da formação e o programa de bolsas). (Anexo II)

A divulgação dos questionários foi feita usando contactos privilegiados com alguns bolseiros timorenses a estudar em Portugal, bem como através de professores portugueses com ligações a Timor, e através da própria UNTL na pessoa responsável pela cooperação. Para além disso, os questionários foram também divulgados em diversos grupos de redes sociais.

No entanto, apesar da divulgação feita e dos insistentes pedidos para o preenchimento dos questionários por parte de bolseiros timorenses, a amostra não foi a que inicialmente se tinha previsto, sendo que apenas se receberam 18 questionários.

Neste sentido, recorreu-se também ao uso de entrevistas que permitiram comparar os dados obtidos e validar as conclusões.

De forma a obter representatividade em todos os setores, optou-se por se fazer entrevistas a um representante do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, da Universidade Nacional de Timor Lorosa'e, da Fundação das Universidades Portuguesas e a um professor que lecionou em Timor. Desta forma, contornou-se, em parte, a dificuldade da não resposta aos questionários obtendo-se dados adicionais para análise. (Anexo III a VI)

As entrevistas “caraterizadas por um contacto direto entre o investigador e os seus interlocutores” (Quivy, 2008: 22) permitiram aprofundar alguns dos aspetos cruciais para esta investigação e testar as hipóteses que tinham sido levantadas.

Considerando que havia uma lista de tópicos que interessava abordar, as perguntas foram essencialmente fechadas, tendo sido usado um guião com perguntas concretas. No entanto, nos casos em que foram realizadas pessoalmente, houve a possibilidade de levantar outras questões decorrentes da conversa. Algumas das entrevistas foram realizadas por correio electrónico ou por Skype dada a impossibilidade de um encontro em pessoa.

A análise de conteúdo das entrevistas juntamente com os dados obtidos através dos questionários permitiram validar as conclusões que se esperava obter, consequência das leituras exploratórias sobre o tema da eficácia do desenvolvimento e da capacitação, em especial no caso timorense.

A análise dos questionários permitiu perceber que apesar de algumas áreas de estudo serem consideradas prioritárias em relação a outras, há uma grande variedade nas respostas sobre a área de formação. Dos questionários recebidos, as respostas sobre a área de estudos dos inquiridos passaram pela Administração Pública, Direito, Relações Internacionais, Gestão Hoteleira, Turismo, Ciência de Computadores, Engenharia Informática, Matemática, Formação de professores, Finanças, Ciências da Educação, Planeamento Urbano e Rural à Engenharia Energética. Apenas um dos inquiridos não recebeu bolsa, mas todos os outros obtiveram financiamento para os seus estudos através do IPAD, da FUP ou de acordos entre a UNTL e o Ministério da Educação português.

Os motivos apontados para estudar fora de Timor são bastante diversos, mas todas as respostas têm em comum o interesse na valorização pessoal e profissional e a intenção de adquirir novos conhecimentos na sua área de formação. É interessante verificar que muitos dos inquiridos referem a vontade em melhorar os conhecimentos linguísticos em português.

Outro aspeto relevante apontado pelos bolseiros é a importância em comparar o que é feito nos países de acolhimento (neste caso, Portugal) e em Timor para melhor perceberem o que pode ser feito no desenvolvimento do seu país.

Estas respostas são consistentes com a taxa de 100% obtida quando é feita a pergunta “Considera importante a formação de estudantes no estrangeiro para o desenvolvimento do Ensino Superior em Timor?”:

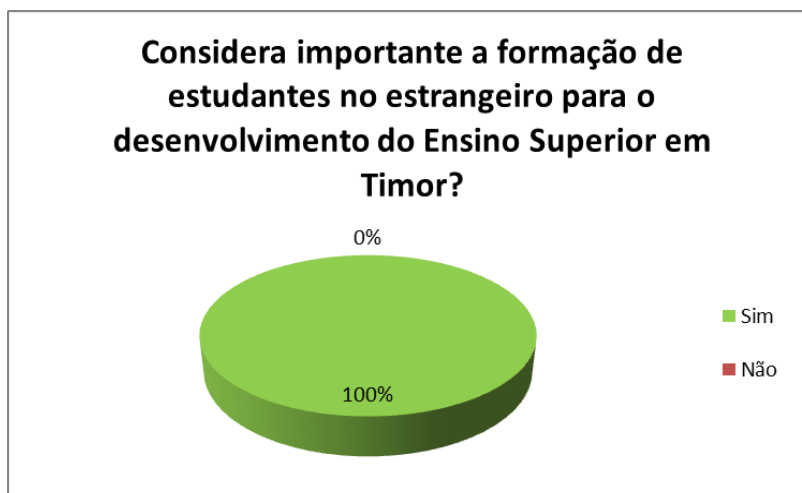


Figura 2: Percentagem de respostas sobre a importância da formação de estudantes no estrangeiro para o desenvolvimento do Ensino Superior em Timor

Quando é pedido que se justifique a opção escolhida, apesar das diferentes respostas, todos os inquiridos frisam a importância da capacitação dos recursos humanos timorenses para o desenvolvimento do país. De facto, um dos inquiridos refere mesmo que “Timor neste momento precisa de pessoas qualificadas para contribuir na construção do país, por isso é crucial a formação de estudantes/professores, de preferência, em Portugal porque o português é uma das duas línguas oficiais de Timor.” Algumas das respostas referem que em Timor não havia oportunidades na área de formação escolhida ou que a formação era insuficiente e houve, por isso, a necessidade de realizar os estudos no estrangeiro.

Como já foi referido anteriormente, a capacitação pode ser feita a vários níveis (indivíduos, instituições e sociedade). Nessa lógica, perguntou-se aos bolseiros quem tem mais responsabilidades no desenvolvimento do Ensino Superior, os indivíduos, as instituições nacionais ou as instituições internacionais. É curioso notar que só uma pequena percentagem (6%) considera que as instituições internacionais têm as maiores responsabilidades no desenvolvimento do Ensino Superior timorense. Em seguida, 22% consideram que os indivíduos têm essa responsabilidade; 72% dos inquiridos

consideram que as instituições nacionais são responsáveis por desenvolver o Ensino Superior. Estas respostas vão de encontro aos princípios do alinhamento e da apropriação para a eficácia do desenvolvimento e mostram a importância de capacitar as instituições nacionais.



Figura 3: Responsabilidades no desenvolvimento do Ensino Superior

Ainda na sequência da pergunta anterior, quis saber-se a opinião dos inquiridos sobre a formação de professores. Assim, perguntou-se qual consideravam ser o grau de importância da formação de professores (quer seja localmente ou no estrangeiro). Sem grandes surpresas, 78% dos inquiridos responderam que a formação de professores é extremamente importante.

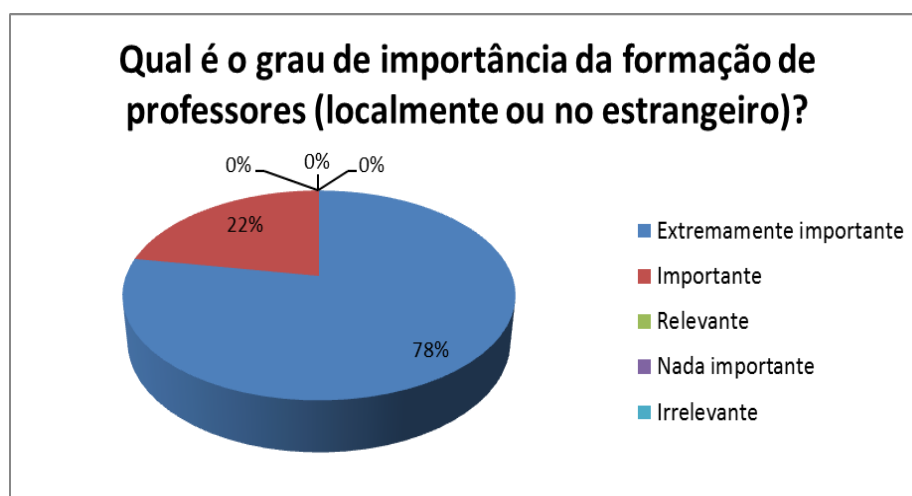


Figura 4: Importância da formação de professores localmente ou no estrangeiro

A questão da fuga de cérebros (*brain drain*) é especialmente relevante nos casos em que os programas têm como principais objetivos a formação de recursos humanos. Todos os projetos referidos nesta dissertação estabelecem no contrato de bolsa (documento legal que define as condições da bolsa e as regras de funcionamento do programa e que é assinado pelo bolseiro e pelas instituições envolvidas) que os bolseiros são obrigados a regressar ao país de origem no final da bolsa. No caso do projeto da UNTL-FUP/IPAD, os bolseiros concordam em regressar à UNTL para leccionar pelo mesmo período de tempo pelo qual usufruíram da bolsa de estudos.

Ao perguntar-se se os inquiridos pretendiam regressar a Timor, a resposta foi consistente com as motivações apresentadas anteriormente (100% de respostas positivas).

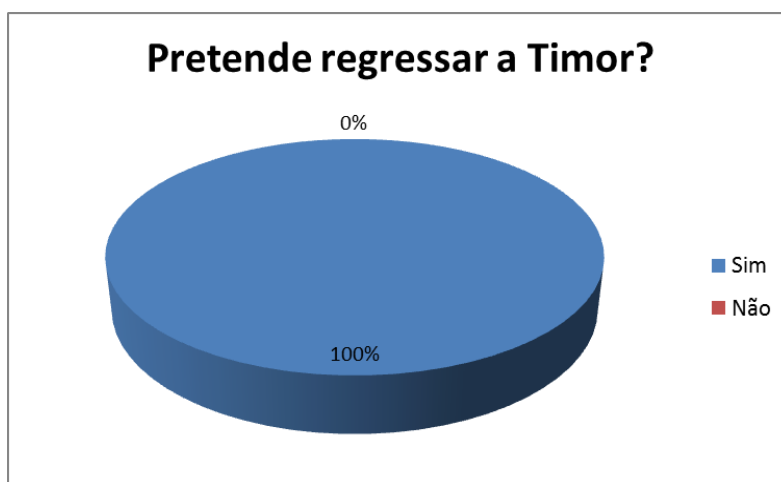


Figura 5: Percentagem de inquiridos que pretendem regressar a Timor

De forma a saber como é que os inquiridos interessados em regressar a Timor (neste caso, todos) pretendem usar os conhecimentos em prol do seu país, perguntou-se se a atividade profissional futura seria numa instituição de Ensino Superior. As respostas variam consoante a área da formação (por exemplo, os estudantes de Turismo e Gestão Hoteleira não manifestaram interesse em trabalhar numa universidade), mas outros inquiridos de áreas que não a Educação e Formação de Professores (claramente voltados para o trabalho numa universidade) expressaram motivação em trabalhar na UNTL. Uma das pessoas consultadas responde mesmo que “a Educação para um país em vias de desenvolvimento é fundamental porque permite a criação de cidadãos civilizados, com moral, e respeito pela diferença e contribui para o crescimento do país.”

Por último quis saber-se se os bolsheiros consideravam que os programas de apoio ao desenvolvimento do Ensino Superior têm sido eficazes: 72% consideraram que sim; 28% não consideram os programas eficazes.

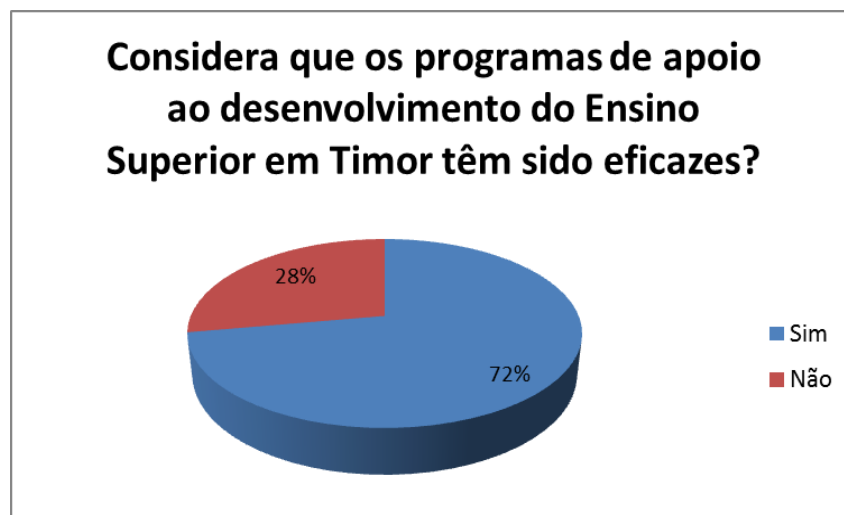


Figura 6: Eficácia dos programas de apoio ao desenvolvimento do Ensino Superior

Os estudantes que não acreditam que os programas têm sido eficazes apontam várias razões para tal, a saber:

1. falta de docentes na universidade;
2. insuficiência de recursos como livros, material de laboratório, materiais informáticos;
3. indefinição de currículos;
4. falta de harmonização nos métodos de ensino;
5. falta de harmonização na língua de ensino;
6. dificuldade na compreensão do português por parte dos estudantes.

As respostas positivas são justificadas principalmente, porque os estudantes consideram que os programas de bolsas nos quais participam são um grande incentivo e que terão bons resultados e um impacto significativo no desenvolvimento do Ensino Superior timorense.

Da análise das entrevistas, verificou-se que as conclusões são similares às respostas dos bolsheiros. No que se refere à eficácia dos programas de desenvolvimento, entidades

como a UNTL, a FUP, e o IPAD, bem como professores que lecionaram em Timor, concordam que os programas de desenvolvimento do Ensino Superior têm sido positivos, mas mantêm-se alguns desafios.

Relativamente à formação de estudantes timorenses tanto na UNTL como em Portugal, os principais desafios prendem-se com a dificuldade de preparação básica dos estudantes e com a dificuldade de domínio do português. Os melhores alunos são maioritariamente contactados por empresas privadas ou conseguem lugares na Administração Pública, tornando-se difícil aliciá-los para o lugar de docentes na UNTL.

3.3.2- Reflexões sobre as falhas na eficácia dos projetos e na capacitação

No geral, todos consideram que o caminho que se está a percorrer é o correto. O impacto dos recém-diplomados beneficiários destes programas é visível na sociedade timorense com a sua absorção nas empresas (como, por exemplo, a Portugal Telecom) e na Administração Pública ou na própria UNTL. No entanto, não é fácil obter informação sobre as taxas de empregabilidade e dos diplomados, por falta de meios de acompanhamento e avaliação.

Há também grandes desafios na capacitação local de docentes timorenses. A diferença de salários entre professores estrangeiros (recebem à volta de 3500 dólares americanos) e timorenses (recebem à volta de 400 dólares americanos)⁴⁰ e a falta de transparência em relação a questões salariais, de contratação e funções (e a muitos outros aspetos na organização interna da UNTL) levam a que os professores timorenses se sintam discriminados e com pouca motivação para exercerem as suas funções. Este sentimento leva a que não aproveitem de forma positiva a formação dada pelos professores visitantes. Muitos consideram ser uma excelente oportunidade para poderem partilhar o seu trabalho na UNTL, permitindo-lhes auferir rendimentos em outras atividades e não aproveitar a oportunidade para partilhar conhecimentos e experiências. Claro que há várias exceções de professores e departamentos zelosos, mas no geral denota-se incapacidade por parte dos professores em absorver conhecimentos e boas práticas.

⁴⁰ Estes dados foram obtidos na entrevista feita ao responsável da UNTL, mas não foi possível obter uma tabela salarial atualizada e oficial.

Para além disso, há ainda um longo caminho a percorrer pela UNTL não só na aquisição de materiais e recursos e na reorganização interna, mas também na clarificação de procedimentos mais transparentes. Esta reorganização implica:

1. a definição de planos de estudo, currículos e métodos de ensino;
2. a aquisição de recursos informáticos ou materiais para o laboratório;
3. a adaptação de manuais em língua portuguesa ou tétum.

A adoção de procedimentos mais claros é essencial para que se possa perceber quais os objetivos que já foram cumpridos e os que ainda têm de ser alcançados. Durante esta investigação, foi notório que é difícil saber-se o que já foi feito na área do desenvolvimento do Ensino Superior, simplesmente porque não há, por parte da UNTL, um registo oficial dos números de mobilidade, de quantos professores estrangeiros receberam, de quantos bolseiros realizaram os estudos no estrangeiro e quais foram os resultados dos projetos concluídos ou ainda em vigor. A UNTL está a preparar esta informação, mas até à conclusão deste trabalho não foi disponibilizada.

A mobilidade docente (de professores portugueses para Timor) é, por vezes, demasiado curta para se conseguirem atingir objetivos palpáveis. No caso do programa Erasmus Mundus, a mobilidade é de apenas um mês e nos outros programas é de um semestre ou ano letivo. O trabalho iniciado por uns professores é continuado por outros, o que atrasa a agilidade da aprendizagem mútua. Para além disso, o estabelecimento de confiança é moroso e perde-se com o regresso/final de mobilidade dos professores.

Os professores portugueses (em todos os programas de bolsas referidos neste trabalho) não recebem preparação específica antes da sua partida. Como já vimos, no processo de capacitação é vital ter em conta os contextos locais e culturais. Apesar de toda a preparação que os professores que vão pela primeira vez para Timor possam receber *a priori* (através da conversa com outros professores que já lá tenham estado ou com bolseiros timorenses, e da preparação que possam fazer através de literatura específica), como já foi referido, leva sempre tempo a estabelecer uma ligação de confiança e respeito mútuo, essencial para que a partilha recíproca seja um sucesso. Uma das premissas essenciais nas relações interculturais é “entender o outro” de forma a poder estabelecer uma relação. Bell (2002: 2) explica que compreender algo implica compreender a linguagem, as tradições, a geografia, os costumes, e especialmente, os

hábitos das pessoas. Este é um dos aspetos primordiais na relação com o “outro”, mas em muitos casos essa compreensão é descurada e a formação é abordada numa perspetiva mais “ocidentalizada”, como, por exemplo, quando se usam os materiais sem que estes sejam adaptados às necessidades e realidades locais.

O fator linguístico também pode ser um entrave, pois apesar dos timorenses terem conhecimentos de português, muitos deles não tiveram uma aprendizagem formal⁴¹ da língua. Atualmente, o Governo Timorense tem apostado na reintrodução da língua portuguesa através do Projeto de Reintrodução da Língua Portuguesa (PRLP), sendo o português uma das línguas oficiais de Timor-Leste, a par do tétum.

Para lá de todas as dificuldades já referidas, alguns professores e bolseiros queixam-se também da falta de apoio durante a estada em Timor ou no estrangeiro, em especial no pagamento das bolsas. Recentemente houve algumas dificuldades, justificadas pela lentidão administrativa e burocrática de processos que envolvam gestão de dinheiros públicos, agravada pela reestruturação da própria UNTL. Nos casos dos professores estrangeiros em Timor, a FUP tem dado apoio logístico e administrativo à UNTL permitindo a sua resolução temporária.⁴²

Perante este panorama, conclui-se que a capacitação de docentes e da própria UNTL é um processo moroso e difícil por todas as dificuldades inerentes a uma instituição e a um país que estão ainda na fase inicial da sua reconstrução. Contudo, todos os intervenientes concordam que as bases estão a ser lançadas, o que trará resultados positivos no futuro, tendo apenas que se apostar na continuação do trabalho feito até aqui.

Será importante apontar algumas propostas de melhoria nos projetos de desenvolvimento do Ensino Superior em Timor-Leste. A maior falha está relacionada com a falta de preparação de formadores, a adequação de políticas e medidas entre os diferentes parceiros e a falta de avaliação dos intervenientes.

⁴¹ Durante a ocupação indonésia, a língua portuguesa foi proibida em espaços oficiais, exceto na igreja, pelo que as pessoas mais jovens apenas aprenderam a língua oralmente, sem apoio de textos escritos. Como o português não era usado oficialmente, o conhecimento desta língua é, em muitos casos, muito básico.

⁴² Informações obtidas a partir de entrevistas e de notícias disponibilizadas em: <http://g1.globo.com/vestibular-e-educacao/noticia/2012/05/brasil-eiros-desistem-de-dar-aulas-no-timor-leste-apos-atraso-nos-salarios.html>

Assim, sugere-se que a capacitação poderia ser reforçada com uma preparação intensiva e bem fundamentada dos formadores através de:

- cursos de cultura e língua tétum – atendendo a que o conhecimento da língua é um veículo para o conhecimento da cultura (Ottenheimer, 2009: 19) e para uma melhor comunicação, deveria apostar-se em cursos de tétum para os professores que irão realizar uma mobilidade em Timor-Leste. Nestes cursos apostar-se-ia também em divulgar a vertente cultural de Timor-Leste com apresentação da história, crenças, rituais e mitos;
- sessões de preparação em Portugal – nestas sessões participariam professores que já realizaram mobilidade em Timor-Leste, professores que iriam iniciar a sua mobilidade e ainda bolseiros timorenses que já se encontrassem em Portugal. Deste modo, seria possível trocar experiências e conhecimentos para que os formadores comesçassem a conhecer a realidade timorense, quais as estruturas cognitivas e os modos de conceptualizar o mundo dos timorenses e preparassem os materiais de formação de acordo com estes conceitos;
- estabelecimento de um plano de trabalho – a preparação da mobilidade deveria incluir o estabelecimento de um plano de trabalho a realizar durante a mobilidade em Timor-Leste. Este plano deverá ser definido em coordenação com a UNTL para que as atividades a realizar estejam de acordo com as necessidades locais.

Para além da questão da preparação, seria importante que os professores fizessem uma avaliação da sua mobilidade e do impacto do projeto. Nos casos das mobilidades de maior duração (um ano letivo), a avaliação deveria realizar-se ao fim de 6 meses e no final da mobilidade. Em mobilidades de duração inferior, a avaliação seria feita apenas no final. Para além da avaliação por parte dos professores, também os formandos e a própria coordenação deveriam preencher questionários de avaliação.

Esta avaliação passaria pelo preenchimento de questionários, enviados à coordenação do projeto, que compilaria os dados para apresentação no relatório final.

Conclusões

A educação é um dos setores mais importantes para o desenvolvimento de um país, pois forma profissionais qualificados com as competências para trabalhar nas instituições locais.

Neste sentido, a capacitação é indicada como uma das competências chave no plano de desenvolvimento de muitos países, particularmente em Timor, e a cooperação entre parceiros têm focado bastante essa área.

Conclui-se que a ajuda não pode ser um fim, mas sim um meio para se atingir o desenvolvimento. Da mesma maneira, importa mais falar em cooperação entre os parceiros obedecendo aos princípios de apropriação, harmonização e coordenação. Importa também referir que os projetos devem passar por um processo constante de acompanhamento e avaliação de forma a garantir a sua qualidade e que são obtidos resultados positivos.

Muitos dos projetos aqui listados encontram-se ainda em fase de execução, o que não permite ainda uma visão global do seu resultado e impacto, mas pela análise feita nesta dissertação Timor-Leste está no bom caminho, apesar de ter ainda alguns desafios importantes a ultrapassar.

Um dos maiores desafios é a multiplicidade de doadores em Timor que, aliados à desorganização e falta de transparência institucional, dificultam a capacitação e a eficácia do desenvolvimento. Segundo o relatório da OCDE, elaborado em 2009, por Tray, o Governo Timorense tem adotado uma política de *laissez faire* relativamente aos doadores. A multiplicidade de atores (ONGs, agências para o desenvolvimento, PNUD, Banco Mundial, países como Portugal, Brasil e Austrália e muitos outros) com vontade de lançar projetos de desenvolvimento e de capacitação, sem um organismo central que coordene todas as acções, leva a que cada um use o modelo respetivo do seu país ou organização. Assim, em Timor há uma profusão de sistemas, sendo que o sistema legal é português, a comissão de serviço civil é australiana e a comissão dos portos é alemã, um pouco à semelhança do que acontece na UNTL em que os cursos são ministrados por portugueses e australianos e a língua dos *dossiers* se divide em português, tétum e indonésio. Não só não há uma coordenação entre atores, mas também os princípios de

harmonização e alinhamento e os interesses de Timor não têm sido considerados. (Tray, 2009: 50-51)

É importante, por isso, tentar coordenar os esforços no sentido de colmatar as necessidades de Timor-Leste e não apenas providenciar ajuda como um meio em si mesmo. No planeamento e gestão de qualquer projeto de desenvolvimento para a capacitação, há vários aspetos que têm de ser tidos em consideração (como se viu no capítulo 2.2). Para que os resultados sejam bem-sucedidos, há que considerar especificidades técnicas, o contexto social, cultural e político. É crucial que seja feito um estudo prévio do que se vai encontrar no local para que se possam adequar as atividades às necessidades específicas. Por exemplo, se a maior parte dos timorenses falam tétum e têm conhecimentos insuficientes de português, além de ser aconselhável aprender tétum, os formadores necessitam de adaptar os materiais a este contexto para possibilitar a compreensão e comunicação entre ambos (formador e aluno). Do mesmo modo, é necessário conhecer e compreender as especificidades culturais, sociais e até políticas; saber interpretar o significado de expressões corporais e da língua, conhecer o funcionamento da sociedade, das regras sociais, dos valores, dos hábitos e da história, por exemplo, saber o que pode ou não ser discutido numa primeira abordagem. Estes conhecimentos são especialmente cruciais quando se trabalha com pessoas que viveram em situações de conflito intenso como os timorenses. Todas estas especificidades necessitam de ser incorporadas no planeamento e execução das atividades. Claro que muitas delas só são percecionadas durante o processo de formação em campo e é também por isso importante que haja espaço de manobra para efetuar alterações no decorrer do projeto.

É preciso ter também em consideração certas estratégias indispensáveis para que a capacitação possa ter resultados positivos. É necessário dar alguns incentivos aos formandos para que possam ter interesse e vontade em aprender; caso não haja incentivos, a mudança torna-se mais difícil. O mais óbvio é o incentivo financeiro, mas também pode incluir uma oportunidade de desenvolvimento da carreira, valorização pessoal e profissional, reconhecimento público pelos resultados conseguidos; transparência e participação no processo de avaliação; crédito por ter participado no programa e correspondência entre a formação e as atividades que irá realizar no futuro. Como em qualquer projeto, é importante perceber se terá sustentabilidade para lá do seu término, em especial na continuação dos incentivos à mudança que têm um maior

impacto nas pessoas e nas instituições. É necessário criar uma mentalidade de mudança, para que os jovens recém-formados e os bolsheiros que regressam a Timor possam ter os incentivos necessários e dar o seu contributo para a capacitação das instituições. Conforme refere Tray no relatório da OCDE, é comum que nos países como Timor-Leste (com um elevado índice distância-poder e uma grande hierarquização da sociedade) ninguém seja despedido nem responsabilizado pelos seus atos. As promoções não são baseadas na qualidade do trabalho, mas sim na antiguidade. Tray refere que “sem fortalecer a procura de profissionais capacitados, nem introduzir transparência nos processos, é mais difícil capacitar as instituições.” (Tray, 2009: 50-51) De facto, sem tornar os processos mais transparentes e incentivar os profissionais, não é possível capacitar os recursos humanos nem as instituições.

Como se pôde verificar, nem tudo são dificuldades; as bases para a integração e desenvolvimento autónomo de Timor-Leste estão lançadas, esperando-se que num futuro próximo os resultados possam ser positivos. Será de realçar a importância de Timor “encontrar (...) o caminho para a inserção saudável e equilibrada na economia mundial” (Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa, 2005: 3) para o seu desenvolvimento e progresso.

No final, são ainda apontadas algumas propostas de melhoria dos projetos, nomeadamente uma melhor preparação dos formadores a nível linguístico e cultural, estabelecimento prévio do plano de trabalho e das atividades a realizar durante a mobilidade na UNTL e avaliação do projeto por parte dos formadores, alunos e da coordenação.

Referências bibliográficas

- Afonso, M. M., Ribeiro, M. *Avaliação Interna vs. Externa*. Documento de trabalho nº 3. Lisboa: GAAI/IPAD, 2009
- Baylis, J., Smith, S., Owens, P. *The Globalization of World Politics – An introduction to international relations 4e*. Oxford: Oxford University Press, 2008
- Bell, R. H. *Understanding African Philosophy: A Cross-Cultural Approach to Classical and Contemporary Issues*. New York: Routledge, 2002
- Bethke, L. *Capacity development in education planning and management in fragile states*. Rethinking capacity development. Paris: IIEP - UNESCO, 2009
- Bogota High Level Event on South-South Cooperation and Capacity Development. *Bogota Statement Towards Effective and Inclusive Development Partnerships*. Bogota: 2010
- Boniface, P. *Atlas das Relações Internacionais*. Portugal: Plátano Editora, 2005
- Booth, D. *Aid effectiveness: bringing country ownership (and politics) back in*. Working Paper 336. London: Overseas Development Institute, 2011
- CAD/OCDE. *Normas de Qualidade para a Avaliação do Desenvolvimento*, Paris: OECD Publishing, 2010
- Cardoso, F. J., Ferreira, M. *Portugal e os Desafios Actuais da Cooperação para o Desenvolvimento*. Lisboa: IEEI, 2012
- Charad, S., Corbridge, S. *The Development Reader*. London: Routledge, 2008

- Correia, A. M. N. G. *A Cooperação Portuguesa e a Educação*. Lisboa: IPAD, 2009
- Comissão Europeia. *Relatório Anual de 2011 sobre as políticas da União Europeia em matéria de desenvolvimento e de ajuda externa e a sua execução em 2010*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2011
- Comissão Europeia. *Relatório Anual sobre as Políticas de Desenvolvimento e Ajuda Externa da União Europeia e respectiva execução em 2010*. Bruxelas: EuropeAid, 2010
- Diário da República – I Série-B. *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*. Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005. Lisboa: Diário da República, 2005
- Education for All Global Monitoring Report. *Trends in aid to education, 2002-2009: Despite increases, aid is still vastly insufficient and fragile*. Policy Paper 1. Paris: UNESCO, 2011
- Education for All Global Monitoring Report. *Beyond Busan: Strengthening aid to improve education outcomes*. Policy Paper 2. Paris: UNESCO, 2011
- Eurobarometer. *Making a difference in the world: Europeans and the future of development aid*. Special Eurobarometer 375. Brussels: Eurobarometer, 2011
- European Commission. *Europeaid Annual Report 2011*. Brussels: Europeaid, 2009.
- European Commission. *Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change*. Brussels: European Commission, 2011
- Ferreira, P. M. *Entre o Saber e o Fazer: A Educação na Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento*. Lisboa: CGE, 2011

- Governo de Timor-Leste. *Plano Estratégico de Desenvolvimento 2011 – 2030*. Timor-Leste: Governo de Timor-Leste, 2011
- Governo de Timor-Leste. *Plano Estratégico de Desenvolvimento de Timor-Leste 2011 A 2030 (Sinopse)*. Timor-Leste: Governo de Timor-Leste, 2011
- Halimi, S. (Dir.) *Hors-série Le Monde Diplomatique – L’Atlas – Un monde à l’envers*. France: Le Monde Diplomatique, 2009
- *Houaiss da Língua Portuguesa*. Lisboa: Círculo de Leitores, 2003
- Hill, M. M., Hill. A. *A construção de um questionário*. Dinâmia Working Paper, 1998/11. Lisboa: DINÂMIA, 1998.
- Hite, S. J., Grauwe, A. de. *Capacity development in education planning and management. Learning from successes and failures*. Rethinking capacity development. Paris: IIEP - UNESCO, 2008
- IPAD. *Estratégia da cooperação portuguesa para a educação*. Lisboa: IPAD, 2011.
- IPAD. *Estratégia da Cooperação Portuguesa para a Educação*. Lisboa: IPAD, 2011
- IPAD. *Linhas de Orientação para os Programas Indicativos de Cooperação (PIC) 2007-2009*. Lisboa: IPAD, 2006
- IPAD. *Memorando da Cooperação Portuguesa 2010*. Lisboa: IPAD, 2010
- IPAD. *Programa Indicativo de Cooperação Portugal, Timor 2007-2010*. Lisboa: IPAD, 2008

- IPAD. *Portuguese Development Cooperation 2005-2010*. Lisbon: IPAD, 2011
- IPAD. *Cooperação Portuguesa – Uma Leitura dos últimos quinze anos de cooperação portuguesa 1996-2010*. Lisboa: IPAD, 2011
- IPAD. *Relatório Anual da Avaliação e da Auditoria Interna*. Lisboa: IPAD, 2010
- IPAD. *Glossário da Cooperação para o Desenvolvimento*. Lisboa: IPAD, 2005
- Jones, M. L. *Hofstede - Culturally questionable?* Oxford: Oxford Business and Economics Conference, 2007
- Killen, B. *How Much Does Aid Effectiveness Improve Development Outcomes? Lessons from Recent Practice*. Busan: Busan Background Papers, 2011
- Kusek, J. Z., Rist, R. C. *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*. Washington: The World Bank, 2011
- Lopes, A. *Apresentação power point “Inquérito por questionário: desafios e oportunidades para a investigação em História”*, Porto: Faculdade de Letras, 30 de Março de 2012
- Magalhães, M. J. *Avaliação Programa/País – contributo para debate interno*. Documento de trabalho nº 4. Lisboa: GAAI/IPAD, 2011
- Nye, J. S. (Jr.). *Compreender os Conflitos Internacionais -uma introdução à teoria e à história*. Portugal: Edições Gradiva, 2002
- OECD-DAC. *Better Aid. Aid Effectiveness. A Progress Report on Implementing The Paris Declaration*. Paris: OECD Publishing, 2009.

- OECD-DAC. *Development Co-operation Report 2011*. Paris: OECD Publishing, 2011
- OECD-DAC. *Portugal (2010) DAC Peer Review – Main Findings and Recommendations*. Paris: OECD Publishing, 2010
- OECD. *Rome Declaration on Harmonisation*. Paris: OECD Publishing, 2003
- OECD. *Paris Declaration on Aid Effectiveness*. Paris: OECD Publishing, 2005
- OECD. *Accra Agenda for Action*. Paris: OECD Publishing, 2008
- OECD. *Busan Partnership for effective development cooperation*. Paris: OECD Publishing, 2011
- OECD. *Development Co-operation Report 2011: 50th Anniversary Edition*. Paris: OECD Publishing, 2011
- Ortiz, A., Taylor, P. *Learning purposefully in capacity development. Why, what and when to measure? Rethinking capacity development*. Paris: IIEP - UNESCO, 2009
- Ottenheimer, H. J. *The Anthropology of Language – An introduction to linguistic anthropology*, 2e. Belmont: Cengage Learning, 2009
- Pearson, J. *Training and Beyond: Seeking Better Practices for Capacity Development*. OECD Development Co-operation Working Papers, No. 1. Paris: OECD Publishing, 2011
- Plataforma Portuguesa das ONGD. *A Eficácia da Ajuda e do Desenvolvimento*. Lisboa: Plataforma Portuguesa das ONGD, 2011

- Polman, L. *War Games: The Story of Aid and War in Modern Times*. England: Penguin Books, 2011
- Quivy, R., Campenhoudt, L. v. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Portugal: Gradiva, 2008
- Rogerson, A. *Key Busan challenges and contributions to the emerging development effectiveness agenda*. London: Overseas Development Institute, 2011
- Sachs, J. *Investing in Development – a practical plan to achieve the millennium development goals*. Millenium Project. London: Earthscan, 2005
- Savage, K., Delesgues, L., Martin, E.; Ulfat, G. *Corruption perceptions and risks in humanitarian assistance: an Afghanistan case study*. London: HPG Working Paper, July 2007.
- Sen, A. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press, 2001
- Soares, A. B., Galal H., Nakamura, T. *Capacity Development at the World's Newest Nation: Timor-Leste. Challenges and Lessons Learned from the Programme Approach*. Timor Leste: UNDP, 2005
- Sousa, F. (Dir.) *Dicionário de Relações Internacionais*. Portugal: Edições Afrontamento, 2005
- Sumner, A., Mallett, R. *Aid: A survey in light of changes in the distribution of global poverty*. Aid Survey Paper 1. London: Institute of Development Studies, 2012
- Tray, D. de. *Bridging State capacity gaps in situations of fragility*. Paris: OECD Publishing, 2009

- Ubels, J., Acquaye-Baddoo N., Fowler, A. *Capacity development in practice*. London: Earthscan, 2010
- Ulleberg, I. *The role and impact of NGOs in capacity development – from replacing the state to reinvigorating education*. Rethinking capacity development. Paris: IIEP - UNESCO, 2009
- United Nations. *Report of the International Conference on Financing for Development*. Monterrey: 2002
- UNDP. *Human Development Report 2011 – Sustainability and Equity: a better future for all*. New York: Palgrave Macmillan, 2011
- Mota, G. *Entrevista de 5 de abril de 2012 na revista Visão*. Lisboa: Visão, 2012
- Wolff, S. *Ethnic Conflict – A global perspective*. England: Oxford University Press, 2006

Sitografia:

- <http://www.adb.org/>, acedido em maio de 2012
- <http://www.aideffectiveness.org>, acedido em maio de 2012
- <http://angle.up.pt>, acedido em setembro de 2012
- <http://asiafoundation.org/program/overview/development-and-aid-effectiveness>, acedido em maio de 2012
- <http://capacity4dev.ec.europa.eu/>, acedido em maio de 2012
- <http://capacity.org/capacity/opencms/en/index.html>, acedido em maio de 2012

- http://www.cgdev.org/section/topics/aid_effectiveness, acedido em maio de 2012
- http://www.cgdev.org/section/topics/aid_effectiveness/quoda, acedido em abril de 2012
- <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tt.html>, acedido em abril de 2012
- <http://development.donoratlas.eu/home.html>, acedido em julho de 2012
- http://www.dn.pt/inicio/tv/interior.aspx?content_id=2527540&seccao=Media, acedido em agosto de 2012
- <http://www.ecdpm.org/>, acedido em maio de 2012
- <http://europeandcis.undp.org/cd/blog/show/0F976AF6-F203-1EE9-B5F28B9B6F995368>, acedido em maio de 2012
- http://www.foreignpolicy.com/failed_states_index_2012_interactive, acedido em janeiro de 2012
- <http://www.fup.pt>, acedido em julho de 2012
- <http://geert-hofstede.com/>, acedido em setembro de 2012
- <http://g1.globo.com/vestibular-e-educacao/noticia/2012/05/brasileiros-desistem-de-dar-aulas-no-timor-leste-apos-atraso-nos-salarios.html>, acedido em setembro de 2012
- <http://www.grossnationalhappiness.com/>, acedido em agosto de 2012

- <http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2011/jul/27/aid-and-development-coordination>, acedido em fevereiro de 2012
- <http://hdr.undp.org/en/>, acedido em fevereiro de 2012
- <http://hdr.undp.org/en/humandev/learnmore/title,20584,en.html>, acedido em fevereiro de 2012
- <http://scholarworks.gvsu.edu/orpc/vol2/iss1/8>, acedido em setembro de 2012
- <http://www.ipad.mne.gov.pt/Paginas/default.aspx>, acedido em fevereiro de 2012
- <http://www.ipc-undp.org/pages/newsite/menu/inclusive/whatisinclusivegrowth.jsp?active=1>, acedido em fevereiro de 2012
- <http://www.lencd.org/>, acedido em maio de 2012
- [http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2011/11-31330%20\(E\)%20MDG%20Report%202011_Progress%20Chart%20LR.pdf](http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2011/11-31330%20(E)%20MDG%20Report%202011_Progress%20Chart%20LR.pdf), acedido em janeiro de 2012
- <http://mundusacp.up.pt>, acedido em janeiro de 2012
- <http://mundusacp2.up.pt>, acedido em abril de 2012
- <http://ochaonline.un.org/>, acedido em fevereiro de 2012
- <http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/daclistofodarecipients.htm>, acedido em maio de 2012
- <http://www.oecd.org/dac/governanceanddevelopment/capacitydevelopmentkeyto developmentresults.htm>, acedido em maio de 2012

- http://www.oecd.org/departement/0,2688,en_2649_33721_1_1_1_1_1,00.html
<http://unctad.org/en/Pages/ALDC/Least%20Developed%20Countries/UN-list-of-Least-Developed-Countries.aspx>, acedido em maio de 2012
- http://www.oecd.org/departement/0,2688,en_2649_33721_1_1_1_1_1,00.html,
acedido em maio de 2012
- [http://www.oecd.org/document/12/0,3746,en_2649_34435_46582796_1_1_1_1,](http://www.oecd.org/document/12/0,3746,en_2649_34435_46582796_1_1_1_1,00.html)
00.html, acedido em maio de 2012
- [http://www.oecd.org/document/43/0,3746,en_2649_3236398_46310975_1_1_1_1,](http://www.oecd.org/document/43/0,3746,en_2649_3236398_46310975_1_1_1_1,00.html)
_1,00.html, acedido em maio de 2012
- [http://peacemedia.usip.org/resource/david-damberger-what-happens-when-ngo-](http://peacemedia.usip.org/resource/david-damberger-what-happens-when-ngo-admits-failure-%E2%80%93-tedxyyc)
admits-failure-%E2%80%93-tedxyyc, acedido em janeiro de 2012
- <http://static.publico.pt/homepage/infografia/mundo/TimorPetroleo/>, acedido em
setembro de 2012
- <http://www.sidsnet.org/aosis/index.html>, acedido em maio de 2012
- <http://timor-leste.blogs.sapo.tl/29892.html>, acedido em agosto de 2012
- <http://timor-leste.gov.tl/?p=31&lang=pt>, acedido em agosto de 2012
- <http://www.un.org>, acedido em janeiro de 2012
- <http://www.undg.org/>, acedido em janeiro de 2012
- <http://www.unmillenniumproject.org/reports/index.htm>, acedido em janeiro de
2012
- <http://www.undp.org/>, acedido em janeiro de 2012

- <http://www.undp.org/content/undp/en/home/mdgoverview/>, acedido em janeiro de 2012
- <http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/capacitybuilding/overview.html>, acedido em janeiro de 2012
- <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTCDRC/0,,menuPK:64169181~pagePK:64169192~piPK:64169180~theSitePK:489952,00.html>, acedido em maio de 2012
- http://www.worldbank.org/projects/search?lang=en&searchTerm=&countryshortname_exact=Timor-Leste&src=, acedido em maio de 2012

Anexos

Anexo I – Lista da OCDE dos países recipientes de APD

Anexo II – Questionário realizado aos bolseiros timorenses

Anexo III – Guião da entrevista ao Prof. Luís Amaral, coordenador da FUP em Portugal

Anexo IV – Guião da entrevista a um professor português que realizou mobilidade em Timor-Leste

Anexo V – Guião da entrevista ao Dr. António Nunes, responsável do IPAD em Portugal

Anexo VI – Guião da entrevista a Diogo Silva, responsável pelos assuntos internacionais na UNTL